

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК**

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ  
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ**

**Г.Н. Андреева**

**ТРАНСФОРМАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ  
ФИНАНСОВЫХ КОНСТИТУЦИЙ:  
КОМПАРАТИВИСТСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

**Монография**

**МОСКВА  
2022**

УДК 342.4  
ББК 67.400.1; 65.26  
А 65

Монография печатается по решению Ученого совета  
ИНИОН РАН

Рецензенты:

*Алебастрова И.А.*, доктор юридических наук, профессор,  
доцент, зав. кафедрой конституционного и международного права  
Всероссийского государственного университета юстиции  
(РПА Минюста России)

*Богданова Н.А.*, доктор юридических наук, доцент, профессор  
кафедры и конституционного и муниципального права юридического  
факультета Московского государственного университета  
им. М.В. Ломоносова

**Андреева Г.Н.**

А 65

**Трансформация национальных финансовых конституций : компаративистское исследование** : монография / Г.Н. Андреева ; РАН. ИНИОН. Отв. ред. В.Г. Баев, научный руководитель Юридического института Тамбовского государственного технического университета, доктор юридических наук, профессор. – Москва : ИНИОН РАН, 2022. – 360 с.

**ISBN 978-5-248-01017-2**

Раскрывается влияние глобализации, регионализации и новых условий защиты суверенитета на национальные финансовые конституции. Показана в сравнительном плане трансформация различных моделей финансовой конституции с учетом специфики правовых систем. Особое внимание уделено отношению государств к криптовалютам, роли национальных банков, деятельности новых финансовых институтов в условиях цифровизации, взаимодействию государства с глобальными финансовыми акторами.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов, специалистов в области публичных финансов.

ISBN 978-5-248-01017-2

УДК 342.4  
ББК 67.400.1; 65.26

DOI: 10.31249/transform/2022.00.00

© ФГБУН «Институт научной информации  
по общественным наукам Российской академии наук», 2022

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Предисловие</b> .....	5
<b>Глава I. Теоретическая часть</b> .....	7
1.1. Конституция, экономическая конституция, финансовая конституция : соотношение понятий .....	7
1.2. Эволюция и трансформация национальных финансовых конституций.....	27
1.3. Факторы трансформации национальных финансовых конституций.....	36
<b>Глава II. Модели финансовой конституции и их трансформации</b> .....	56
2.1. Неписаная финансовая конституция Великобритании и ее основные трансформации .....	58
2.2. Англосаксонская модель финансовой конституции и ее трансформации .....	67
2.3. Американская модель финансовой конституции и ее трансформации.....	76
2.4. Европейская континентальная (макро)модель финансовой конституции и ее трансформации.....	96
2.5. Латиноамериканская модель финансовой конституции и ее трансформации .....	139
2.6. Социалистическая модель финансовой конституции и ее трансформации .....	160
2.7. Постсоциалистическая модель и ее трансформации .....	189

<b>Глава III. Особенности трансформации отдельных институтов финансовой конституции</b> .....	200
3.1. Денежная эмиссия и криптовалюта .....	201
3.2. Изменение конституционного регулирования государственных займов и государственного долга .....	233
3.3. Конституционное регулирование «золотого правила» бюджетной стабильности как проявление трансформации финансовой конституции .....	245
3.4. Трансформация роли центральных банков в рамках национальных финансовых конституций .....	270
3.5. Изменение конституционного статуса счетных палат .....	301
3.6. Конституционные основы антиинфляционного регулирования и трансформации национальных финансовых конституций .....	316
3.7. Финансовые потоки в финансовой конституции : изменения в регулировании .....	327
<b>Заключение</b> .....	335
<b>Библиография</b> .....	338
I. Конституции и другие нормативные акты .....	338
II. Научная литература .....	342

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Национальные финансовые конституции в последние годы подвергаются серьезному давлению совершенно новых вызовов, связанных, с одной стороны, с развитием цифровой экономики, с другой – с пандемией. Хотя в настоящее время еще сложно в полной мере оценить масштабы происходящих изменений и ускорение темпов трансформации традиционных форм экономики и соответствующих им изменений в сфере публичных финансов, однако уже сейчас появление таких технологий, как блокчейн, стремительное расширение системы расчетов с помощью криптовалюты и развитие соответствующей инфраструктуры, заставляет правительства различных государств предпринимать шаги по их правовому регулированию. При этом они сталкиваются с проблемами гармонизации нового законодательного регулирования со сложившимися правовыми нормами на основе конституционных принципов и норм. Как показывает практика, такого рода проблемы далеко не всегда можно легко и однозначно решить применительно к формирующейся новой цифровой экономике, новым финансовым отношениям и структурам.

Все яснее осознается необходимость перестройки государственных структур, отвечающих за публичные финансы. Органам государства приходится искать ответы на многие фундаментальные вопросы национальной финансовой конституции от современных проявлений ограничения финансового суверенитета государства до исключительного права государства на денежную эмиссию. Пандемия выявила явные недостатки ряда существующих институтов, слабую подготовленность государственных органов разных стран к такого рода глобальным явлениям и отсутствие готовых решений в финансовой сфере, которые в полной мере соответствовали бы демократическим институтам социального государства. Все это сви-

детельствует о необходимости существенных изменений в сфере публичных финансов и, соответственно, усиливает интерес к процессам трансформации финансовой конституции. Такие процессы происходили на протяжении всей конституционной истории, более того, многие характерные черты современных институтов национальных финансовых конституций являются следствием их серьезных трансформаций в прошлом. Понимание этого важно для оценки перспектив происходящих в настоящее время трансформаций. Вместе с тем их анализ позволяет по-новому оценить и концепцию финансовой конституции, ее достижения и возможности для ответа на новые вызовы.

## Глава I

### ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ЧАСТЬ

#### **1.1. Конституция, экономическая конституция, финансовая конституция : соотношение понятий**

Финансы играют исключительную роль в современном мире, а их конституционное регулирование является объектом пристального внимания как конституционных законодателей и органов конституционного контроля в различных странах, так и, естественно, ученых-конституционалистов. Главный теоретический правовой инструментарий в исследовании публичных финансов представляют собой концепция и теория финансовой конституции. Поскольку современные юристы, изучая публичные финансы и их конституционное регулирование», используют понятие «финансовая конституция», целесообразно предварить анализ трансформации финансовой конституции кратким описанием данного научного инструментария.

Понятие финансовой конституции и раскрывающая его содержание теория являются производными от понятия и общей теории конституции и генетически связанными с понятием и теорией экономической конституции. Результаты проведенного в правовой науке анализа понятия и сущности конституции как таковой в полной мере применяются и к понятию финансовой конституции. Иначе говоря, при исследовании финансовой конституции используются постулаты теорий о сущности конституции и выработанные в их рамках определения понятия конституции. К настоящему моменту существует большое количество определений сущности конституции и их классифицируют различным образом. Если в начале XX в. выделяли несколько таких групп, например Карл Шмитт в своей работе «Учение о конституции» (1928) выделил четыре значения

понятия конституции<sup>1</sup>, то более поздние исследователи приводили от семи и более таких значений. В современной монографии Д.Г. Шустрова «Сущность конституции : основные теории» названы 32 основные теории сущности конституции<sup>2</sup>, но и это обширное исследование охватывает только основные теории, а не все научные теории понятия конституции, поскольку, как справедливо отмечает Д.Г. Шустров, «теоретический плюрализм связан с самим объектом этих теорий – конституцией. Это явление имеет множество измерений, может рассматриваться с различных сторон, с привлечением знаний многих наук»<sup>3</sup>.

Теория конституции прошла в своем развитии несколько этапов, которые включают: формирование представлений о строе, который можно назвать конституционным, присоединение к представлению о конституции как особом акте (основном законе), обладающем рядом важных характеристик, разработку классификации писаных конституций и, затем, исследование ее сущности, внутренней структуры и современных форм ее трансформации<sup>4</sup>. Представления о конституции со временем изменялись. На начальном этапе формирования теории конституции (до появления писаных конституций) сложилось представление о том, как должно быть организовано общество (на либеральных началах), чтобы можно было признать наличие в нем конституции. Эти представления были материализованы в первых конституционных актах<sup>5</sup>.

Появление писаных конституций создало основу для начала разработки классификаций конституций. Эти классификации становились все более разнообразными по мере увеличения количества и разнообразия конституций (деление конституций на писаные и неписаные, позднее на жесткие и гибкие, кодифицированные и некодифицированные, оригинальные и заимствованные, демокра-

---

<sup>1</sup> Schmitt C. Verfassungslehre. – 11 Aufl. – Berlin : Dunkler&Gumblot, 2017. – S. 3–41. Помимо этого он выделил девять значений понятия «Основной закон», одно из значений которого связал с конституцией. Ibid. S. 42–44.

<sup>2</sup> Шустров Д.Г. Сущность конституции : основные теории : монография. – М. : Юрлитинформ, 2017. – С. 15.

<sup>3</sup> Там же. С. 562.

<sup>4</sup> Подробнее об этом см. : Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран : учебник. – 2-е изд., перераб. – М. : НОРМА, 2009. – С. 112–121.

<sup>5</sup> Французская Декларация прав человека и гражданина 1789 г. содержала дефинитивную норму об этом: «Общество, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделение властей, не имеет конституции» (ст. 16). Конституции государств Европы : в 3-х т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 3. – С. 434.

тические и авторитарные и т.д.). Появление классификаций конституций является одним из показателей категоризации самого понятия «конституция». Оно означает, что ученые стремятся выявить в конституциях позволяющие объединять их в группы существенные признаки, что стало важным этапом в изучении и развитии понятия «конституция». Кроме того, в рамках классификаций различные виды/группы конституций получали дополнительные характеристики в виде прилагательных, что открывало путь для использования определений в дальнейшем.

На трактовку понятия «конституция» большое влияние оказала разработка в XIX в. теории правового государства. Если ранее связанность государства правом либо только обозначалась, либо рассматривалась как подразумеваемая, то в рамках данной теории она получила научное обоснование и четкое теоретическое оформление, а конституция в результате обрела роль связующего в единое целое центра всей правовой системы. Идея связанности государства правом в сфере экономики и финансов, присутствующая в теориях экономической и финансовой конституции в качестве составляющей, в этом смысле является прямым продолжением теории правового государства.

Различные научные школы, анализируя конституции, стремились обобщить не только внешнее сходство или различие в конституционных актах, но и проникнуть в глубь конституционной материи, «препарировав» нормативный материал, осуществляя его структурный анализ с различных точек зрения. Отдельные стороны конституций, ранее изучавшиеся слитно с другими, становятся объектом самостоятельного анализа и приобретают, таким образом, в сознании ученых определенную автономность<sup>6</sup>. Это стало еще одним шагом дальнейшего структурирования содержания понятия «конституция» и создания новых понятий, служащих инструментом анализа конкретных конституций, новым импульсом для дальнейшего исследования конституции путем выделения ее составляющих, например, с точки зрения ограничения государства конституцией в определенной сфере, при этом эти составляющие конституции получали дополнительные

---

<sup>6</sup> Например, широко применяемое в западной науке выделение в каждой писаной конституции двух частей: органической части, регулирующей статус различных органов государства, их функционирование и связи между ними, и части, называемой догматической, которая охватывала положение различных социальных групп и человека в государстве.

определения к термину «конституция». Так, известный французский конституционалист М. Ориу, представитель школы институционализма, исследовавший роль конституции как ограничителя власти, выделил два аспекта конституции: политический (политическая конституция), связанный с организацией и функционированием правительства в широком смысле и участием граждан в управлении, и социальный (социальная конституция), охватывающий индивидуальные свободы с корреспондирующими им и обеспечивающими эти права институтами<sup>7</sup>. В результате был создан теоретический фундамент для самостоятельного исследования отдельных сторон конституционного регулирования и наряду с доктриной политической конституции возникла доктрина социальной конституции.

Поскольку к началу XX в. конституции содержали уже значительное число норм, регулирующих экономические и финансовые отношения, выделение их в отдельный, самостоятельный объект исследования было только вопросом времени.

Основы современной теории экономической конституции были сформулированы исследователями Фрайбургской школы ордолиберализма. Однако сам термин «экономическая конституция» не был их «изобретением». К началу XX в. термин «экономическая конституция» широко использовался социологами и экономистами (в том числе в качестве синонима таких понятий, как экономическая система и экономика) и был частью европейского дискурса<sup>8</sup>, а экономистами и юристами Фрайбургской школы он был использован для наименования вырабатываемой ими концепции, важнейшим моментом которой стало признание значимости того факта, что все процессы в рамках социально-экономической системы управляются с помощью определенных правил, часть из которых устанавливается государством. В дальнейшем юристы и экономисты разрабатывали разные аспекты этой концепции. В настоящее время понятие «экономическая конституция» используется социологами, экономи-

---

<sup>7</sup> Данная идея обоснована в работе: Hauriou M. Précis de droit constitutionnel. – 2-e éd. – Paris : Sirey, 1929. – XI, 332 p. Вклад М. Ориу по данному вопросу проанализирован в работе: Renard G. Qu'est-se que le Droit constitutionnel? Le Droit constitutionnel et la théorie de l'institution // Mélanges Carre de Malberg. – Paris : Sirey, 1933. – P. 491–492.

<sup>8</sup> См. об этом: Андреева Г.Н. О месте концепции «экономической конституции» в европейском дискурсе // Журнал российского права. – 2007. – № 12. – С. 50–64.

стами и юристами в различных научных значениях<sup>9</sup>. Под экономической конституцией в правовом смысле понимают: 1) правовые нормы, обеспечивающие управление в экономической сфере (довольно часто это называют экономической конституцией в широком смысле); 2) правовые положения об экономике, включенные в текст конституции (экономическая конституция в узком смысле).

В рамках теории экономической конституции достижения общей теории конституции адаптировались к особенностям конституционного регулирования экономических отношений. Это умножило количество определений экономической конституции в конституционно-правовом смысле, адаптированных и «подверстанных» под задачи конкретных исследований. Поскольку речь идет о характеристике некой совокупности конституционных норм, то она может быть описана и определена различным образом в зависимости от его значимости в данный исторический период. К настоящему времени существует значительное число определений понятия экономической конституции в конституционно-правовом смысле. Некоторые из них особенно популярны (как, например, определение, данное известным испанским исследователем М. Гарсиа-Пелайо<sup>10</sup>) и цитируются многочисленными последователями<sup>11</sup>. Другие являются своего рода «вариациями на тему», развивающими

---

<sup>9</sup> Кроме того, в публицистике и СМИ нередко встречается метафорическое употребление термина «экономическая конституция» для того, чтобы подчеркнуть большое значение того или иного акта текущего законодательства (обычно ГК или Налогового кодекса). Использование таких метафор является свидетельством конституционализации общественного сознания.

<sup>10</sup> García-Pelayo M. Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución // García-Pelayo M. Obras completas. – Madrid, 1991. – Tomo 3. – P. 28–57.

<sup>11</sup> См., например, в числе многих: Cancio Meliá J. Constitución económica: promesas incumplibles // Revista jurídica de la Universidad autónoma de Madrid. – Madrid, 2002. – N 7. – P. 53; Baquero Cruz J. Between Competition and free Movement. The Economic Constitutional law of the European Community. – Portland (Oregon, USA) : Hart, 2002. – P. 27; Ruiz Almendral V. ¿Tiene sentido un proyecto docente en Derecho Financiero y Tributario // Cuadernos de Derecho Público. – Madrid, 2007. – N 32. – P. 148; Alonso Bravo M., González-Posada Martínez E. Estrategias empresariales y extinción colectiva de los contratos de trabajo. – Madrid : Editorial Reus, 2008. – P. 52, 337; Alfonso Paradisi J.D. La Constitución económica establecida en la Constitución de 1999 (sistema de economía mixta o economía social de mercado) y la Ley Orgánica del sistema económico communal (sistema socialista) // XII Seminario Internacional de Antiguos Alumnos Iberoamericanos del INAP de España (FIAAIIINAPE). 15 al 19 de octubre de 2012. – URL: <http://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/La%20Constitucion%20Economica%20y%20la%20LOSEC%20Seminario%20INAP%202012.pdf> (accessed 10.11.2021) и др.

известные определения применительно к тому углу зрения, под которым исследуется предмет. Достижения в области теории экономической конституции, показывающие пределы и потенциал применения определений общего понятия конституции к экономической конституции, используются исследователями финансовой конституции, особенно в «пограничных областях», там, где публичные финансы активно воздействуют на экономику.

В конституционном праве используется конституционно-правовая трактовка понятия «экономическая конституция» в узком смысле, охватывающая конституционные нормы об экономике. Это наиболее общее определение экономической конституции в конституционно-правовом смысле безотносительно к ее содержанию и составляющим ее элементам одновременно является и наиболее распространенным определением<sup>12</sup>. Согласие юридического научного сообщества по этому поводу было достигнуто достаточно давно, поэтому еще в 90-е годы XX в., характеризуя соответствующие нормы Конституции Испании, испанский исследователь А. Торрес дель Мораль писал о «совокупности предписаний относительно экономической материи, которые образуют то, что обычно называется экономической конституцией»<sup>13</sup>. Аналогичным образом нередко поступают и современные исследователи.

Параллельно с разработкой общетеоретических аспектов экономической конституции в XX в. проводились исследования конкретных национальных экономических конституций (Германии, Франции, Испании, Италии, Португалии, Австрии, позднее стран Латинской Америки, социалистических и постсоциалистических стран). Сформировалось конституционное экономическое право, которое стали преподавать в вузах<sup>14</sup>. В силу высокой степе-

---

<sup>12</sup> См. об основных видах определений экономической конституции : Андреева Г.Н. К вопросу о понятии экономической конституции // Конституционное и муниципальное право. – М., 2010. – № 7. – С. 9–13.

<sup>13</sup> Torres del Moral A. Principios de Derecho Constitucional Español. – 3 ed. – Madrid : Atomo Ediciones, 1992. – Т. I. – P. 78.

<sup>14</sup> В числе многих: Hamann A. Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht. – Berlin ; Neuwied-Darmstadt u.a. : Leichterhand Verlag, 1958. – V, 190 S.; Badura P. Grundprobleme des Wirtschaftsverfassungsrechts // JuR, 1976. – S. 205–213; Gygi F., Richli P. Wirtschaftsverfassungsrecht. – 2 Aufl. – Bern : Stämpfli, 1997. – XVIII, 254 S.; Jarass H.D. Wirtschaftsverwaltungsrecht mit Wirtschaftsverfassungsrecht. – 3 Aufl. – Berlin : Luchterhand, 1998. – 332 S.; Luong M.T. Wirtschaftsverfassungsrecht im Wandel. – Frankfurt am Mein : Peter Lang, 1999. – X, 210 S.; Tettinger P.J. Wirtschaftsverfassungsrecht in Mittel- und Osteuropa // Kontinuität und Neubeginn Staat und Recht in

ни соответствия немецкой по происхождению концепции «экономической конституции» эмпирическим условиям стран Западной Европы, ее сопряженности с другими, уже утвердившимися в науке конституционного права концепциями, она была «подхвачена» учеными в других странах. Эти же качества предопределили ее использование в процессах европейской интеграции, изучение которого является одним из важнейших направлений современных научных исследований экономической конституции.

Концепция экономической конституции представляет собой закономерный результат «развертывания» научного знания о конституции и правовом государстве, его приложение ко все новым сферам, исследование специфических форм, которые приобретает такое приложение. В этом смысле разработка юристами концепции экономической конституции является этапом в эволюции общей теории конституции, представляя собой относительно более «авангардное» и динамичное явление, отражающее процессы изменения конституционного регулирования экономических отношений. Сложность исходного понятия «конституция» и растущее усложнение стоящего за ним правового и социального явления привели к «дроблению» объекта исследования. Соответственно углубленное изучение каждого аспекта неизбежно ведет к появлению относительно обособленных понятий и теорий. В связи с этим от понятия конституции вслед за понятием «экономическая конституция» «отпочковались» понятия «финансовая конституция», «трудовая конституция», «экологическая конституция»<sup>15</sup> и другие варианты со-

---

Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts. – Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 2001. – S. 139–149; Sigloch D., Sander G.G. Fälle zum Wirtschaftsverwaltungs- und Wirtschaftsverfassungsrecht. – München : Verlag Vahlen, 2003. – 240 S.; Stober R. Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen und Prinzipien. Wirtschaftsverfassungsrecht. – 15 föllig bearb. Aufl. – Hamburg : Kohlhammer, 2006. – 323 S.; Badura P. Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht. – Tübingen : Mohr, 2011. – XV, 402 S.; Frotscher W., Kramer U. Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht. Eine systematische Einführung anhand von Grundfällen. – 7., überarbeitete und ergänzte Auflage. – München : C.H.BECK, 2019. – XXVI, 381 S. На русском языке: Талалина Э.В. О публичном экономическом праве // Журнал российского права. – 2004. – № 7. – С. 85–91.

<sup>15</sup>Prossner T. The Economic Constitution. – Oxford : Oxford University Press, 2014. –VIII, 277 p.; Holger B.F. A European Economic and Financial Constitution // Spotlight Europe. – 2005. – N 2. – P. 1–7; Gandour Pordominsky M. Constitución fiscal y equilibrio de las finanzas públicas: efectos de la Constitución de 1991 sobre la economía política del financiamiento del gasto público en Colombia // Colombia Internacional. – 2008. – N 68. – P. 68–97; White B. America's Fiscal Constitution. Its

временных понятий и теорий, названия которых показывают тот аспект понятия конституции, который раскрывает исследование.

Наиболее глубокая связь существует между понятием экономической конституции и понятием финансовой конституции, а также соответствующими теориями. Понятие финансовой конституции в определенном смысле отделилось от понятия экономической конституции в силу специфики публичных финансов. В рамках теории финансовой конституции осуществляется углубленное исследование именно финансовых аспектов конституций. Таким образом, теория финансовой конституции в свою очередь является закономерным этапом развертывания научного знания о конституции. Значение этой теории определяется тем, что «современное государство – это финансовое государство»<sup>16</sup>.

Поскольку в центре исследования в данной работе находятся сравнительно-правовые аспекты трансформации финансовой конституции, для чего привлекаются наблюдения и выводы ученых, принадлежащих к разным правовым школам и научным направлениям, имеет смысл подробнее остановиться на особенностях понимания ими финансовой конституции.

Разработка понятия финансовой конституции наиболее детально была проведена в Германии. Она активно началась в рамках обсуждения на заседаниях немецкого объединения ученых-государствоведов, а ее первые итоги были обобщены в изданной в 1956 г. коллективной работе Карла М. Хеттлаге, Теодора Маунца, Эриха Беккера и Хельмута Румпфа «Финансовая конституция в рамках конституции государства». В ней были опубликованы доклады упомянутых ученых и их выводы относительно состояния фи-

---

triumph and collapse. – N.Y., 2014. – 539 p.; Kempen O.E. Strukturwandel der Arbeitsverfassung // Gewerkschaftliche Monatshefte. – Frankfurt am Main, 1977. – S. 473–481; Ramm Th. Die Arbeitsverfassung der Bundesrepublik Deutschland // Juristen Zeitung. – 1977. – 32. Jahrg., N 1. – S. 1–6; Feld L.P. Für eine aktivierende Finanzverfassung. Liber amicorum Volker Kröning zum 70. Geburtstag am 15. März 2015. – Oxford; Portland (Oregon, USA) : Hart, 2015. – P. 149–169; Kocher E. Die Arbeitsverfassung als Gegenstand des Sozialstaatsgebots. Die Koalitionsfreiheit bei Helmut Ridder und heutige Spuren // KJ. – 2020. – N 2. – S. 189–199; Collins L. The Ecological Constitution: Reframing Environmental Law. – London : Routledge, 2021. – 140 p.; Goldman M. The European Economic Constitution after the PSPP Judgment: Towards Integrative Liberalism? // German Law Journal, Volume 21, Issue 5, July 2020. – P. 1058–1077. DOI: <https://doi.org/10.1017/glj.2020.64> и многие другие.

<sup>16</sup> Vogel K., Waldhoff Ch. Grundlagen der Finanzverfassungsrechts : Sonderausgabe des Bonner Kommentars zum Grundgesetz (Vorbemerkungen zu Art. 104 a bis 115 GG). – Heidelberg : Müller, 1999. – Rn. 268.

нансовой конституции в Основном законе ФРГ на тот момент. В 60-е годы XX в. в данной области исследований работали уже около семидесяти немецких ученых<sup>17</sup>. К этому моменту было выработано значительное число определений понятия финансовой конституции, и их анализ стал самостоятельным предметом исследования ученого Клауса Ульзенхаймера. обстоятельно изучив наиболее распространенные определения, он предложил авторскую классификацию определений понятия «финансовая конституция», сведя их признаки в таблицу, которая позволяет, с одной стороны, определить к какому именно определению тяготеет тот или иной исследователь финансовой конституции, даже если он не приводит в работе конкретное определение, а таким образом поступает сейчас большинство исследователей, поскольку сам термин «финансовая конституция», употребленный в работе, делает в результате ранее проведенных другими учеными научных исследований интуитивно понятным предмет данной конкретной работы. С другой стороны, работа Клауса Ульзенхаймера «Исследования понятия финансовой конституции» в силу своей обстоятельности до сих пор служит основой для характеристики накопленного научного багажа в данной сфере и на нее часто ссылаются в исследованиях финансовой конституции<sup>18</sup> и в учебной литературе<sup>19</sup>. Как ни парадоксально, но и

---

<sup>17</sup> Ulsenheimer K. Untersuchungen zum Begriff Finanzverfassung // Beiträge zur Erforschung der wirtschaftlichen. Entwicklung. – Stuttgart : Gustav Fischer Verlag, 1969. – H. 13. – S. 1.

<sup>18</sup> См., например: Koriath St. Finanzverfassung // Leitanken des Rechts. – Heidelberg ; München u.a., 2013. – Bd. I. – S. 1469; Schmolders G. Finanzpolitik (Meilensteine der Nationalökonomie). – 3 Aufl. – Berlin ; Heidelberg ; New York : Springer, 2007. – S. 27; Duc Minh Nguyen. Die Verteilung der staatlichen Einnahmen auf die Kommunen in Deutschland und Vietnam. – Berlin : Frank&Timme, 2007. – S. 407; Jahndorf Ch. Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht. Formenstrenge und Gestaltungsspielräume im Haushalts- und Staatsschuldenrecht sowie Reformüberlegungen unter Einbeziehung der Haushaltssysteme Frankreichs und Englands. – Heidelberg : C.F Müller Verlag, 2003. – S. 22; Koriath S. Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. – Tübingen : Mohr Siebeck, 1997. – S. 20; Petri W. Die staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzsystem. Darstellt am Beispiel der Land Niedersachsen // Schriften zum Öffentlichen Recht. – Berlin : Duncker & Humblot, 1977. – Bd. 315 : Schriften zum Öffentlichen Recht. – S. 18.; Berger G. Die Grundzüge der englischen Finanzverfassung: e. Beitr. zum Verfassungsverständnis Grossbritanniens. – Frankfurt am Main : Haag und Herchen, 1977. – S. 29; Nickel H. Elemente der direkte Demokratie in der Finanzverfassung. – Norderstedt, 2009. – S. 2.

<sup>19</sup> См., например: Leibinger O., Müller R, Wiesner H. Öffentliche Finanzwirtschaft. 13 bearb. Verl. – Heidelberg : V. Decker, 2014. – S. XXVI; Nickel H. Op.

ученые, которые осуществляли «пионерские» разработки понятия финансовой конституции и идеи которых были проанализированы К. Ульзенхаймером, в своих современных работах уже ссылаются на его исследование<sup>20</sup>.

В настоящей монографии положения работы К. Ульзенхаймера используются инструментально, с практической точки зрения для понимания научного контекста, в котором ученые интерпретируют те или иные положения национальной финансовой конституции и подразумеваемого при таком анализе понятия финансовой конституции, если оно в работе не определено и считается в рамках данной национальной науки общепризнанным. В качестве примера такого подхода можно привести работу испанской исследовательницы трансформации финансовой конституции Германии в 2006 и 2009 гг., в которой она дает основные характеристики финансовой конституции этой страны через описание содержания ст. 104–115 Основного закона ФРГ<sup>21</sup>.

Следует отметить, что существует большая группа ученых, которые исходят из определения финансовой конституции по предметному принципу, т.е. ограничиваясь той или иной стороной финансовой конституции и подчас даже отождествляя с ней финансовую конституцию. Такие исследования появились еще в 60-е годы XX в. В ФРГ долгое время в качестве важнейшей предметной стороны финансовой конституции рассматривалось финансовое выравнивание, с которым как важнейшим направлением использования публичных финансов нередко отождествлялась вся финансовая конституция. Налоговая составляющая финансовой конституции также является константой, вокруг которой строятся многие ее исследования, отражая поиски оптимального регулирования, ведущиеся на протяжении столетий.

---

cit. S. 2; Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland / Hgst. von Ernst Benda. – Berlin ; New York : de Gruyter, 1995. – S. 1104; Falcón y Tella R. El principio constitucional de solidaridad como criterio rector de la organización territorial de la Hacienda Publica. Tesis doctoral. – Madrid : Universidad Complutence, 2015. – P. 510 [и др.].

<sup>20</sup> Например, Г. Шмёльдерс, идеи которого К. Ульзенхаймер подробно проанализировал в своей работе (Ulsenheimer K. Op.cit. S. 18–22), теперь в свою очередь ссылается на Ульзенхаймера: Schmölders G. Op. cit. – S. 27.

<sup>21</sup> Cordero González E.M. La reforma de la Constitución financier alemana. En particular, el nueva límite al endeudamiento de la Federacion y los Länder // UNED. Teoria y Realidad Constitucional. – 2012, N 29. – P. 291.

Что касается определений общего характера, то они прямо используются прежде всего в сравнительно-правовых исследованиях. Так, например, определение финансовой конституции, разработанное Карлом М. Хеттлаге, носит в плане практической применимости универсальный характер, поскольку его можно использовать в отрыве от конкретного наполнения норм национальной конституции. Он отмечал, что «под финансовой конституцией в государственно-правовом смысле понимается совокупность конституционных норм, которые охватывают финансовый порядок»<sup>22</sup>. Данное определение можно отнести к определениям финансовой конституции, которые К. Ульзенхаймер характеризовал как абстрактные или относительно абстрактные, поскольку они прямо не привязаны к финансовым положениям конкретной конституции государства.

К. Ульзенхаймер отметил, что понятие финансовой конституции, так же как и понятие экономической конституции (в этом отношении теория финансовой конституции унаследовала черты теории экономической конституции, а также общей теории конституции), используется в правовой науке в различных значениях, и выделил важнейшие критерии, которые применяли исследователи при создании определений финансовой конституции: выбор потенциального субъекта отношений в рамках финансовой конституции; реальный экономический или юридико-нормативный аспект при описании содержания финансовой конституции; формальное или материальное определение финансовой конституции; ограничительное или расширительное определение понятия финансовой конституции. Исследователи, использующие первый критерий, концентрируются на конституционных положениях, относящихся к соответствующему субъекту финансовых отношений, а именно к федерации, к землям или к корпорациям публичного права. Для них центром финансовой конституции будут именно эти конституционные положения. При использовании второго критерия в центре внимания исследователей оказываются либо реальные финансовые отношения, регулируемые конституцией, либо ее нормативно-правовая сторона. При использовании третьего критерия финансовая конституция исследуется на основе применения к ней известного деления конституций на

---

<sup>22</sup> Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung. Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung / Hettlage K.M., Maunz T., Becker E., Rumpf H. // Veröffentlichung der Deutschen Staatsrechtslehrer. – Berlin : Walter de Gruyter und Co, 1956. – H. 14. – S. 2.

формальные и материальные. Возможность применения четвертого критерия связана с тем, что производное от слова «финансы» прилагательное «финансовая» в сочетании «финансовая конституция» может отражать разное понимание исходного слова «финансы» и пониматься в узком смысле для обозначения определенных отношений в сфере публичного права (например, финансового выравнивания) или публичных финансов в целом.

В разнообразии критериев коренятся причины множественности подчас внешне достаточно далеких друг от друга определенных финансовой конституции. Дело в том, что приведенные выше критерии применяются исследователями обычно не изолированно, а путем «наложения» друг на друга. Например, если взять в качестве субъекта государство, то можно дать как реальное, экономическое, так и юридико-нормативное определение его финансовой конституции, при этом финансы государства могут пониматься как широко, так и узко, а с точки зрения того, какая конституция имеется в виду при этом (формальная или материальная), возможны варианты формально-узкого и формально-широкого, материально-узкого и материально-широкого определения и т.д. Аналогичным образом обстоят дела и с другими субъектами, что дает огромное количество вариантов определений, ни одно из которых, естественно, не может быть исчерпывающим.

По мнению немецкого исследователя Георга Шмёльдера, современная финансовая конституция должна формировать правовые рамки «для всей финансовой деятельности в “публичных руках”, т.е. формальные рамки государственного бюджета вместе со всеми его аспектами: налогами, управлением государственным долгом и имуществом вплоть до финансового выравнивания»<sup>23</sup>.

Анализ определений финансовой конституции показывает, что в этом отношении ученые следуют за определениями, выработанными в рамках общей теории конституции и теории экономической конституции, адаптируя их к публичным финансам.

В данной работе понятие финансовой конституции в основном используется в узком конституционно-правовом значении, т.е. под финансовой конституцией понимается совокупность определенным образом взаимосвязанных конституционных принципов, норм и институтов, регулирующих отношения в сфере публичных финансов. Приведенное определение, будучи неконкретизирован-

---

<sup>23</sup> Schmolders G. Finanzpolitik (Meilensteine der Nationalökonomie). – 3 Aufl. – Berlin ; Heidelberg ; New York : Springer, 2007. – S. 21.

ным, выражает тем не менее суть большинства определений финансовой конституции в конституционно-правовом смысле. В каждой стране даваемые учеными определения финансовой конституции обычно привязаны к специфике национальной конституции данной страны и, соответственно, более детализированы. Так, в испанском учебнике финансового и налогового права финансовая конституция определяется как «совокупность норм, институтов и принципов, в силу которых распределяются ресурсы и полномочия в финансовой сфере между различными (территориальными. – Г.А.) единицами, организующими территориально согласно ст. 137 Конституции Испании испанское государство»<sup>24</sup>. Заданные финансовой конституцией параметры регулирования финансовых отношений создают основу для построения отношений в финансовой сфере для государства в целом, государственных органов, бизнес-структур, населения, создают конституционные основы для формирования различных институтов финансового права.

Значение теории финансовой конституции для научных исследований и практики определяется рядом обстоятельств. Теория финансовой конституции, как и любая другая теория, призвана прежде всего объяснять и интерпретировать конституцию как научно объяснимое явление. Познавательный аспект данной теории позволяет создать определенную, характерную именно для юридического знания картину государства и права и найти в ней место для конституционного регулирования финансовых отношений. Вместе с тем данная теория позволяет рассматривать конституционное регулирование финансовых отношений как целостное и взаимосвязанное явление даже в ситуации их «отрывочного» и предельно лаконичного регулирования в конкретной национальной конституции. Выявление внутренних взаимосвязей и содержания конкретного конституционного оформления финансовых институтов – результат теоретических исследований финансовой конституции как научного феномена и имеет важное значение для создания целостной научной картины конституционного регулирования.

До распространения конституционного контроля основное практическое назначение таких исследований состояло в обеспечении правильного и логичного объяснения конкретных аспектов конституционного регулирования, например судьи могли воспользоваться исследованиями ученых для обоснованного вынесе-

---

<sup>24</sup> Derecho financiero y tributario. Parte general. – 9-a ed. – Valladolid : Lex nova, 2008. – P. 100.

ния решения по конкретному делу. Научная доктрина финансовой конституции служила, таким образом, источником (прямым или опосредованным, через соответствующую вузовскую подготовку судей) судебной практики. С другой стороны, законодатель также получил логичное и стройное обоснование для совершенствования как конституционного регулирования в области финансов, так и текущего законодательства. Это позволило ему более целостно и с широким охватом решать задачи нормативного воздействия в области финансов, в частности при введении новых налогов, учитывать не только интересы государства и затрагиваемых введением налога лиц, но и в целом его воздействие как на публичные финансы, так и на экономику государства в целом.

Современная национальная теория финансовой конституции в каждой стране представляет собой попытку построить системную теорию конституционного регулирования финансовых отношений, создать необходимый научный инструментарий для осуществления последовательного, а не хаотичного конституционного контроля. Стремясь разобраться в конституционной, правовой и политической действительности для придания ей определенной упорядоченности, ученые конструируют идеальную модель, которая проясняет ключевые моменты конституционного регулирования финансовых отношений и раскрывает связи, существующие между различными конституционными нормами, регулирующими финансы.

В рамках теории финансовой конституции осуществляется углубленное исследование именно финансовых аспектов конституций<sup>25</sup>. На заре современных исследований финансовой конституции К.М. Хеттлаге образно сравнил экономическую и финансовую конституции с двумя сторонами медали<sup>26</sup>, подчеркнув тем самым их неразрывную связь, но вместе с тем и отражение разных сторон действительности. Таким образом, теория финансовой конституции,

---

<sup>25</sup> См., например: Stith K. Rewriting the Fiscal Constitution. The case of Gramm-Rudman-Hollings // *California Law Review*. – Berkeley, 1988. – Vol. 76, N 593. – P. 593–688; Gandour Pordominsky M. Constitución fiscal y equilibrio de las finanzas públicas: efectos de la Constitución de 1991 sobre la economía política del financiamiento del gasto público en Colombia // *Colombia Internacional*. – 2008. – N 68. – P. 68–97; White B. America's Fiscal Constitution. Its triumph and collapse. – N.Y. : Hardcover, 2014. – 539 p.

<sup>26</sup> Приведен русский аналог, на немецком языке речь идет о двух сторонах монеты, т.е. сравнение еще образнее, поскольку ближе к финансам. См.: Hettlage K.M., Maunz T., Becker E. Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung. Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung. – Berlin, 1956. – S. 3.

так же как и теория экономической конституции, является закономерным этапом развертывания научного знания о конституции.

Более того, и в рамках финансовой конституции по мере роста значимости тех или иных общественных отношений или в силу конкретной общественной ситуации появлялись и продолжают появляться конституционные теории, относящиеся к ее составляющим. Наряду с финансовой конституцией и практически в одно время с ней появились исследования конституционно-правового плана, посвященные денежной или валютной конституции (оба понятия использовались и используются в равной мере в достаточно сходном смысле)<sup>27</sup>. В англо-американской литературе используется термин «Monetary Constitution», который обычно при переводе передается калькой «монетарная конституция»<sup>28</sup>, этот же термин используют и ученые испаноязычных стран<sup>29</sup>. К настоящему времени сложился целый комплекс публикаций по данной тематике<sup>30</sup>. В научной литературе встречаются разработки по налоговой конституции<sup>31</sup>. Это означает, что процесс детализации знания о различных аспектах финансов продолжается. Однако понятие «финансовая конституция» выступает как базовое и системообразующее, а разработанная применительно к нему теория имеет наиболее высокий уровень обобщения.

---

<sup>27</sup> Schmidt G. von. Der Einfluss der Bank- und Geldverfassung auf die Diskontopolitik. – Berlin : Juncker & Dünhaupt, 1910. – VIII, 120 S.; Liepmann L. Der Kampf um die Gestaltung der englischen Währungsverfassung 1819–1844. – Berlin : Juncker & Dünhaupt, 1933. – 481 S.; Lutz F.A. Das Grundproblem der Geldverfassung. – Stuttgart : Kohlhammer, 1936. – XXI, 96 S.

<sup>28</sup> См., например: Мартино А. Монетарная конституция для посткоммунистических стран // Сайт Либертариум. – URL: [http://libertarium.ru/l\\_libmn\\_money03](http://libertarium.ru/l_libmn_money03) (дата обращения 01.05.2021).

<sup>29</sup> Vacaría Colom J. El sistema monetario en la Constitución española : Consecuencias constitucionales de los acuerdos monetarios supranacionales // El sistema económico en la Constitución española. – Madrid, 1994. – Vol. 1. – P. 21–30. (Монетарной конституции в данной работе посвящены с. 26–27.)

<sup>30</sup> Dilik S. Die Geldverfassung und die Währungspolitik der Turkai: mit einem statistischen Aufhang für die Zeit nach 1958. – Ankara : Universitat Ankara, 1969. – VII, 1, 266 S.; Dittus P. Die Wahl der Geldverfassung. – Köln : Haymann, 1987. – X, 259 S.; Die Wirtschaftsordnung und Geldverfassung. Simposium zum 65 Geburtstag für Norbert Kloten. – Göttingen : Vandenoek&Ruprecht, 1992. – 139 S.; Herrmann Ch. Währungshoheit, Währungsverfassung und subjective Rechte. – Mohr Siebeck, 2010. – XXX, 473 S.

<sup>31</sup> Bayer H.-W. Steuerlehre: Steuerverfassung, Steuergesetz, Steuergericht. – Berlin ; New York : De Gruyter, 1998. – 866 S.

Значение теории финансовой конституции определяется тем, что «современное государство – это финансовое государство»<sup>32</sup>. В его организации и деятельности национальная конституция играет роль ядра правового регулирования, обеспечивающего выстраивание правовой системы в соответствии с определенными нормами и принципами. Соответственно, конституционные нормы, регулирующие финансовые отношения, оказывают системообразующее воздействие на текущее финансовое законодательство страны и их изучение с помощью теории финансовой конституции имеет определяющее значение для эффективного научного анализа развития финансовой системы страны.

Теория финансовой конституции, как и любая другая теория в науке конституционного права, призвана прежде всего объяснять и интерпретировать конституционные нормы и институты. Познавательный аспект данной теории состоит в создании определенной, характерной именно для конституционно-правового знания картины конституционного регулирования финансовых отношений. В рамках теории финансовой конституции происходит кристаллизация научного знания о конституционном регулировании финансовых отношений, выявляются взаимосвязи различных норм о финансах, выявляются базовые принципы конституционного регулирования финансовых отношений, возможности и пределы изменения национального конституционного регулирования финансовых отношений, влияние других конституционных норм на финансовую конституцию и норм, входящих в финансовую конституцию, на «нефинансовые» конституционные нормы, кроме того, в рамках этой теории могут быть рассмотрены все аспекты развития финансовых отношений, включая способы предотвращения их изменения в нежелательном, неконституционном направлении.

Большое значение имеют методологические разработки по вопросам финансовой конституции, включая разработку понятийного аппарата. Выверенный и постоянно совершенствуемый методологический аппарат позволяет познать и адекватно современным реалиям описать целый пласт явлений, относящихся к финансовой конституции, соответствующим образом рационально объяснить и спрогнозировать дальнейшее их развитие, а также предложить возможные изменения конституционного регулирования. Понятийный

---

<sup>32</sup> Vogel K., Waldhoff Ch. Grundlagen der Finanzverfassungsrechts: Sonderausgabe des Bonner Kommentars zum Grundgesetz (Vorbemerkungen zu Art. 104 a bis 115 GG). – Heidelberg : Müller, 1999. – S. 218.

аппарат науки в данной области и основные ее достижения в той или иной мере становятся частью общего багажа законодателей и политиков, что позволяет вести дискуссию о конституционном регулировании финансов на более высоком уровне.

Обобщающая картина конституционного регулирования финансовых отношений, созданная с помощью данной теории, позволяет выяснить, какие принципы и нормы желательно устанавливать на конституционном уровне в данной сфере, а чего следует избегать. Выработанный набор идей и принципов, исходя из которых можно оценить конкретные положения, дает в руки исследователей финансовой конституции инструментарий для углубленного анализа национального конституционного регулирования финансовых отношений. Теория финансовой конституции позволяет выявить ошибки и отклонения от базовых принципов, непоследовательность в подходе к конституционному регулированию, нарушения системной логики, пробельность в регулировании отдельных институтов конкретной национальной финансовой конституции. Особенно теоретически и практически значимо это свойство теории финансовой конституции при подготовке конституционных реформ в области финансов, а также при прогнозировании последствий введения новых положений и оценке их реализации, включая оценку их совместимости с другими положениями конституции, возможных негативных последствий и т.д.<sup>33</sup>

Ключевой момент, характеризующий общее значение теории финансовой конституции, состоит в том, что она позволяет рассматривать конституционное регулирование финансовых отноше-

---

<sup>33</sup> См., например, критический анализ конституционных реформ в области финансов: Perez de las Heras B., Larrasabal Besañez S. Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del concierto económico // Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria (R.V.A.P.). – Bilbao, 2012. – N 94. – P. 149; Ridaura Martínez M<sup>a</sup> J. La reforma del artículo 135 de la Constitución española : Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional? // UNED. Teoría y Realidad Constitucional. – Madrid, 2012. – N 29. – P. 237–260; Ruiz Ruiz J.J., Sánchez Navarro A.J. El debate sobre el consagración constitucional de la estabilidad presupuestaria en Francia // Realidad constitucional. – Madrid, 2012. – N 29. – P. 219–236; Казак Е.С. Реформа федеративных отношений в Германии : соотношение права и политики // Конституционное и муниципальное право. – М., 2012. – № 7. – С. 51–56; Poli M.D. La administración pública en Alemania: Principios, etapas evolutivas y sostenimiento del sistema frente a la crisis // Revista de derecho constitucional europeo. – Granada, 2013. – N 20. – URL: [http://www.ugr.es/~redce/REDCE20/articulos/03\\_MD\\_POLI.htm](http://www.ugr.es/~redce/REDCE20/articulos/03_MD_POLI.htm) (accessed 05.05.2021).

ний как целостное и взаимосвязанное явление даже в ситуации их, казалось бы, «отрывочного», «фрагментарного» и предельно лаконичного регулирования в конкретной национальной конституции. Выявление внутренних взаимосвязей и содержания конкретного конституционного оформления финансовых институтов и придание национальной финансовой конституции целостности – результат теоретических исследований финансовой конституции как научного феномена. Оно позволяет создать целостную научную картину конституционного регулирования и определения перспектив дальнейшего совершенствования законодательства.

В результате научных исследований финансовой конституции формируется все более логичное и стройное научное обоснование для совершенствования как конституционного регулирования в области финансов, так и текущего законодательства. Это позволило более целостно и широко подойти к регулированию сферы публичных финансов, в частности, при введении новых налогов учитывать не только интересы государства и затрагиваемых введением налога лиц, но и общее воздействие нового налога как на публичные финансы, так и на экономику государства.

Многочисленные исследования различных сторон финансовой конституции, проведенные исследователями таких стран, как Австрия, Франция, Германия, Испания, Италия, Швейцария, ряда стран Латинской Америки<sup>34</sup>, создают прочную теоретическую ос-

---

<sup>34</sup> В числе многих: Koenig P. *La Constitution financière et économique* // *Pouvoirs*. – Paris, 1993. – N 66. – P. 29–49; Ronci M. *In search of a Monetary Constitution for Brazil* // *Brazilian Journal of Political Economy*. – 2000. – Vol. 20, N 1(77). – P. 80–91; Martul-Ortega P.Y. *Constitución Financiera Española. Veinticinco años*. – Madrid, 2004. – 413 p.; Holger B.F. *A European Economic and Financial Constitution* // *Spotlight Europe*. – 2005. – N 2. – P. 1–7; Paul M. *L'essentiel de la LOLF : La nouvelle Constitution financière de la France*. – 2 ed. – Paris : Gualino Editoir, 2007. – 190 p.; Ruppe H.-G. *La Costituzione Fiscale Europea e le Costituzioni Nazionali – L'Esperienza Austriaca* // *Per una costituzione fiscale Europea*. – Padua, 2008. – S. 428–438; Horwitz S. *Do we need a distinct Monetary Constitution?* // *Journal of Economic Behavior & Organization*. – Tennessee (USA), 2011. – Vol. 80, Iss. 2. – P. 331–338; Cordero Gonzalez E.M. *La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular, el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los Länder* // *Teoría y Realidad Constitucional*. – Madrid, 2012. – N 29. – P. 289–324; Lelledonne G. *Financial Constitutions in the EU : From the Political to the Legal Constitution?* // *Sanf Anna Legal Studies (STALS) Research Paper*. – Pisa, 2012. – N 5. – P. 2–29; Peterlini O. *Steuerföderalismus in Italien: Spannungsfeld zwischen Verfassungszielen und Sparmaßnahmen und zwischen Nord und Süd*. – Bozen : Prokopp & Hechensteiner, 2012. – 132 S.; Kirchgässner G. *Finanzföderalismus in der Schweiz* // *Perspektiven des*

нову для внесения необходимых изменений в конституционное регулирование финансовых отношений, а также для использования соответствующими коррективами аналогичных походов к регулированию финансовых отношений на наднациональном уровне, в частности в рамках ЕС<sup>35</sup>.

Важное значение имеет использование теории финансовой конституции в судебной практике. Судьи интерпретируют конституции и придают нормам, регулирующим финансовые отношения, конкретное содержание. Теории, раскрывающие целостность и взаимосвязи различных аспектов конституционного регулирования, стали востребованными для разрешения дел органами конституционного контроля. Американская модель конституционного контроля, возникшая еще в XIX в., не испытывала потребности в такого рода теоретических построениях для создания общей правовой «картины»: в англосаксонской системе права, интерпретируя конституцию и иные правовые акты, судья выступает своего рода творцом права, выявляя право в конкретном рассматриваемом случае. Европейская конструкция конституционного контроля опирается на представления о гармоничном воплощении идей конституции в правовой системе; о существовании правовой системы, определенным образом организованной в соответствии с конституцией и базирующейся на конституционных нормах и принципах. Эту целостность поддерживают органы конституционного контроля, исправляя отдельные погрешности и несоответствия. В этом смысле конституционный контроль выступает как хранитель конституции, а различные научные теории служат для него ориентиром в данной практической деятельности.

Теория финансовой конституции и ее более частные варианты (фискальной, бюджетной, монетарной конституций) помогают органам конституционного контроля гармонизировать различные аспекты регулирования финансовых отношений. Практика деятельности органов конституционного контроля оказала серьезное

---

Finanzföderalismus in Österreich. – Innsbruck, 2013. – S. 39–70; White B. America's Fiscal Constitution : Its Triumph an Collapse. – N.Y. : Hardcover, 2014. – 576 p.

<sup>35</sup>К настоящему времени уже сложилась обширная литература по данной тематике, обзор которой выходит за рамки данного исследования, но хотелось бы особо отметить работу классика данной проблематики Эрнста-Йоахима Местмакера: Mestmäcker E.-J. Die Wirtschaftsverfassung de EU im globalen Systemwettbewerb. – Halle (Saale), 2011. – 39 S. – (Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht; H. 100).

воздействие на изменение доктрины финансовой конституции и способствовала трансформации фактической финансовой конституции. Так, например, установление налоговых льгот до обращения органов конституционного контроля к проблеме конституционности установления налоговых льгот в качестве исключительной прерогативы государства не имело ограничений и было оставлено на усмотрение законодательной и исполнительной власти как средство осуществления эффективной финансово-экономической политики путем необходимой и обоснованной дифференциации налогообложения. Однако с точки зрения обеспечения конституционного принципа равноправия налоговые льготы, очевидно, не должны носить дискриминирующий в отношении не подпадающих под них субъектов налогообложения характер. Поэтому были инициированы многочисленные претензии в судах к законодательству о налоговых льготах, дошедшие до разбирательства в органах конституционного контроля. В результате последовавших решений в органах конституционного контроля сложилась доктрина оспариваемости налоговых льгот. Так, в целом ряде решений Федерального конституционного суда ФРГ и других конституционных судов были сформулированы критерии конституционности решений органов государственной власти по данному вопросу (критерий правомерности ожиданий, принцип поддержания веры граждан в государство и правовую норму, необходимости исправления нормы, не соответствующей конституции, недопустимости потерь при отмене режима льгот и другие). Рассмотренная доктрина оспариваемости налоговых льгот получила отражение также в практике деятельности ЕСПЧ, что в свою очередь воздействовало на национальную судебную практику в европейских странах.

Европейский союз, являющийся наднациональным объединением, на современном этапе использует конституционные механизмы государств-членов в подкрепление действия актов ЕС в области регулирования финансовых отношений, прежде всего для обеспечения бюджетной стабильности. В связи с этим конституционное регулирование в странах ЕС получило новый импульс для развития. Язык, понятийный аппарат, выявленные на национальном уровне закономерности конституционного регулирования публичных финансов постепенно адаптируются к реалиям ЕС и включаются в документы ЕС. Благодаря развитой теории финансовой конституции коллективные решения государств-членов о необходимости расширения конституционного регулирования стало возможным реализовывать на практике. При этом неизбежные при такого рода новаци-

ях шероховатости и недостатки конституционного регулирования оцениваются и критикуются опять-таки с точки зрения финансовой конституции – нарушения сбалансированности конституционного регулирования в целом, несочетаемости с ранее установленными положениями конституции и т.д.

## **1.2. Эволюция и трансформация национальных финансовых конституций**

Трансформация финансовых конституций является важной составной частью их эволюции. В ходе развития финансовых конституций происходит развертывание их черт, раскрываются особенности реализации их институтов и специфика функционирования в реальных условиях различных правовых систем. Анализируя весь путь развития финансовых конституций от момента их появления до сегодняшнего дня, правоведы создают научную картину эволюции финансовой конституции. Термин «эволюция» происходит от латинского слова «evolution», которое означает «развертывание» (свитка, «раскрывание» (книги))<sup>36</sup>. Это слово и однокорневые слова передавали движение, причем не только в пространстве, но и во времени<sup>37</sup>. Описание эволюции правового явления предполагает изучение предыстории его появления, анализ социальных и иных условий и причин возникновения, исследование особенностей развития и причин прекращения его существования (если таковое наступило). При изучении эволюции правового явления важно выявить и проанализировать как магистральные пути его развития, основные закономерности, так и временные отступления от них или выбор нетипичного варианта.

Исследование эволюции правовых явлений, включая финансовую конституцию, предполагает анализ различных событий, как рутинных, свидетельствующих о воспроизводстве исследуемого явления в течение определенного времени в практически неизменном виде, так и неординарных, сигнализирующих о накоплении изменений, сначала не слишком заметных, возможно, единичных,

---

<sup>36</sup> Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь : около 50 000 слов. – 3-е изд. – М. : Русс. яз., 1986. – С. 293.

<sup>37</sup> Об этом свидетельствует и часто употреблявшееся в латинских текстах выражение «multi anni evoluti sunt», т.е. «прошло много лет». Там же. С. 294.

а затем перерастающих в серьезные трансформации конституционных институтов.

Исследование эволюции финансовой конституции дает представление о закономерностях ее развития на протяжении длительного времени, позволяя выделять магистральные изменения и изменения частного, локального и преходящего характера, не получившие дальнейшего развития или замененные позднее другими подходами или институтами.

Изучение эволюции финансовой конституции позволяет проследить путь, который проходит национальная финансовая конституция от истоков до современного момента, рассматривая его как развертывание ее потенциальных возможностей. Это создает возможность понять, как именно и при каких условиях реализуется или остается нереализованным потенциал национальной финансовой конституции. Путь эволюции национальной финансовой конституции неоднороден. Относительно спокойные периоды с рутинным положением дел сменяются периодами напряжения, когда возникает необходимость оценить, насколько соответствует существующее конституционное регулирование публичных финансов потребностям общества и в какой мере оно обеспечивает соответствующее функционирование государства, и на основе такого анализа, возможно, внести изменения в конституционный текст. В финансовой сфере такие напряженные состояния могут быть связаны с различными причинами и негативными проявлениями как в сфере финансов, так и в национальной экономике в целом, но наиболее ярко проявляются в период галопирующей инфляции и гиперинфляции<sup>38</sup>.

В случае накопления критической массы таких напряжений чаще всего происходит трансформация финансовых конституций в целом (как, например, для преодоления гиперинфляции) или отдельных институтов финансовой конституции (например, изменение статуса центральных банков или органов финансового контроля). Если такие изменения носят серьезный и глубокий характер, то их можно охарактеризовать как трансформации в полном смысле слова от латинского «*transformatio*» – «преображение»<sup>39</sup>. Это значение латинского слова было воспринято европейскими языками

---

<sup>38</sup> Об антиинфляционном конституционном регулировании подробнее см. п. 3.6 главы III монографии.

<sup>39</sup> Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь : около 50 000 слов. – 3-е изд. – М., 1986. – С. 781.

именно в данном значении преобразования, полного изменения, метаморфозы<sup>40</sup>. Как представляется, в моменты трансформации именно в данном значении особенно ярко проявляются отличия от предыдущего состояния.

Трансформация – это такое изменение, которое дает наиболее существенное, ускоренное продвижение, развитие социального института, его качественное реформирование.

Процессы конституционного развития имеют нелинейный характер. Наряду с постепенным наращиванием культурно-цивилизационного потенциала и повышением эффективности механизмов конституционного регулирования в истории отдельных стран имели и имеют место периоды отступления от намеченной линии развития, возврата к прежним моделям, а то и временного демонтажа конституционного строя. Трансформации финансовой конституции в рамках неизменной модели можно рассматривать в качестве реформистских и эволюционных, при этом в некоторых случаях они также могут иметь некую цикличность и повторяемость траектории движения. Так, преобладание политики либерализации с уменьшением участия государства в экономике и соответствующим уменьшением размеров государственных бюджетных инвестиций и удельного веса публичных финансов в целом неоднократно сменялось циклом наращивания государственных капиталовложений, увеличения бюджетных расходов и налогового бремени, которое вновь сменялось либерализацией.

Трансформации, которые влекут радикальные смены модели финансовой конституции, можно отнести к революционным, причем смене модели не всегда можно дать однозначную оценку как проявлению прогресса в развитии финансовой конституции в силу нередко встречающейся противоречивости как самих моделей, так и их революционных преобразований.

Наряду с указанными разновидностями трансформаций конституций в истории наблюдались и такие трансформации, которые можно отнести к обратным, деволюционным трансформациям, представляющим собой деструктивные атаки на конституционный строй, которые вели к временным отступлениям от конституци-

---

<sup>40</sup> См., например: «Transformation – трансформация, превращение, преобразование». Большой немецко-русский словарь : в 2-х т. – М. : Изд-во Русский язык, 1980. – Т. 2. – С. 441; «Transformation – превращение, преобразование, трансформация, метаморфоза». The Oxford Russian Dictionary. – Third Edition. – Oxford : Oxford University Press, 2000. – P. 1214.

онного строя и временному торжеству антиконституционных, антиправовых режимов (нацистско-фашистского типа, военно-диктаторского типа и др.). Вместе с прямой отменой конституции при военных и некоторых авторитарных режимах в странах Азии, Африки и Латинской Америки применялись и различного рода чрезвычайные меры с отменой нормального механизма функционирования государственных органов, нормального конституционного бюджетного процесса, нормального налогового режима и их заменой чрезвычайными особыми мерами. Следует отметить, что причинами временного приостановления действия конституций и применения чрезвычайных мер во многих случаях были серьезные нарушения нормальной работы обычных конституционных государственных институтов, в том числе полная разбалансировка финансовой системы, гиперинфляция, политический и экономический кризис. При определенных условиях (наличие политической воли к реальной нормализации положения и к созданию условий для выхода из кризиса и восстановлению конституционного режима, осуществление реальной борьбы с коррупцией и семейственностью, привлечение к разработке и проведению антикризисных мер профессиональных специалистов) подобная своего рода «санация» приводила к стабилизации положения и восстановлению действия конституции в более благоприятных социально-экономических условиях. Если таких мер не проводилось, а внеконституционное диктаторское правление лишь усугубляло положение, то падение неконституционных режимов и восстановление действия конституции происходило при сохранении кризиса и новому правительству приходилось начинать восстановление при неблагоприятных условиях. После восстановления действия конституции либо перехода к режиму гражданского правления процесс конституционного развития, в том числе трансформации финансовой конституции, в таких странах продолжался, можно сказать, с исходной точки.

Изменения национальных финансовых конституций могут вызывать как внутренние, так и внешние причины.

Наиболее заметные внутренние причины, вызывающие изменение финансовой конституции, состоят в смене политического режима или формы правления. Смена, например, демократического режима на авторитарный приводит к смещению центра принятия решений, в том числе в финансовой сфере, от парламента к исполнительной власти, соответственно перестройке финансовой конституции. И, наоборот, демократизация политического режима сопровождается, как правило, усилением роли представительного

органа и совершенствованием форм парламентского контроля в сфере публичных финансов, соответственно в финансовой конституции сильнее проявляется демократическое начало.

Аналогичная ситуация возникает при смене форм правления, например, монархии на республику. Она приводит к упразднению целого ряда институтов, связанных с Коронай, от форм участия монарха в законодательной деятельности по принятию финансовых законов до гражданского листа. Реставрация монархического строя влечет за собой возвращение финансовых полномочий монарха и финансовых гарантий его деятельности.

Другие внутренние причины, такие как неудовлетворительное или несоответствующее новым реалиям состояние публичных финансов, галопирующая инфляция и тем более гиперинфляция могут потребовать перестройку системы управления публичными финансами с заменой отдельных звеньев или перераспределение полномочий между государственными органами в финансовой сфере.

Внешние причины, вызывающие существенные изменения финансовых конституций, разнообразны: от вхождения в международные союзы, устанавливающие определенные условия относительно организации публичных финансов (как, например, в ЕС), до перестройки международной валютной системы, требующей новой тактики от национальных органов и наделения их новыми полномочиями (как, например, в случае отказа от золотого стандарта).

Поскольку в данной работе в центре исследования находятся трансформации национальных финансовых конституций, необходимо предварительно отметить следующие особенности.

Во-первых, трансформации национальных финансовых конституций происходили и происходят не одновременно во всех странах и даже подчас не в группе стран, они могут носить единственный характер в течение достаточно долгого времени или быть уникальными, как, например, создание Федеральной резервной системы США, которое не имеет аналогов. Поскольку структура и функционирование финансовой конституции в целом зависят от финансовой политики государства, а последняя – от состояния национальной экономики и ситуации на мировых рынках, в одних странах потребность в новых финансовых институтах или в существенном изменении старых появляется раньше, а в других позже. Соответственно выведение этих институтов на конституционный уровень также, как правило, происходит позднее. Однако вполне сформировавшиеся и позитивно проявившие себя институты в од-

ной стране имеют высокие шансы быть относительно быстро внедренными в других. Так, устойчивое сосредоточение полномочий по налогообложению в руках представительного учреждения в Великобритании, являвшейся пионером в области установления конституционного строя, заняло не одно столетие, но в этой стране оно получило и теоретическое обоснование, и всестороннее практическое воплощение. Однако когда принцип «нет налогообложения без народного представительства» вполне утвердился и его преимущества стали очевидными как универсального принципа, обеспечивающего больший порядок в финансах, чем это было при абсолютизме, и реализацию демократических начал при распределении финансовых ресурсов, то он был взят на вооружение как конституционный инструментарий трансформации публичных финансов в период буржуазных революций и этим опытом воспользовались другие страны, в результате в них также началась конституционная трансформация публичных финансов.

В настоящее время благодаря Интернету и новым информационным технологиям различного рода нововведения в области финансовых конституций гораздо быстрее распространяются по миру и одновременность появления новых институтов финансовых конституций и трансформации старых сглаживается. Не последнюю роль в этом ускорении процессов играют и другие факторы, такие как международное право и международные организации (Международный валютный фонд, Всемирная торговая организация, Всемирный банк и др.), международная помощь которых сопряжена и обусловлена выполнением рекомендаций по улучшению национальной финансовой сферы и повышением уровня транспарентности публичных финансов, что также оказывает стимулирующее и активизирующее действие на государства. Однако абсолютизировать этот процесс не стоит, поскольку развитие и изменение национальных финансовых конституций – многофакторный процесс, а регулируемая материя – публичные финансы, денежные потоки – в свою очередь подвергается разнообразным воздействиям, что не может не учитывать современный конституционный законодатель, а национальная политика не всегда ориентирована на содержательный учет позиций и рекомендаций международных организаций и даже в отношении формального их выполнения могут иметь место препятствия. Кроме того, сами современные государства неоднородны, во многих из них сохраняются такие институты финансовой конституции, которые возникли в другой исторической ситуации, придают финансовой конституции архаичные черты и значительное

своеобразие, но напрямую связаны с формой правления государства, как, например, гражданский лист или особые полномочия главы государства в финансовой сфере<sup>41</sup>, и в силу этого для трансформации нуждаются в слишком серьезном изменении формы правления, для которой не наступило время, и этот вопрос не в компетенции международных организаций.

Во-вторых, следует отметить, что трансформация финансовой конституции, которая произошла в большом числе стран, обязательно носит всеобщий характер. Так, придание центральным банкам конституционного статуса в сочетании с принципом его независимости в целях обеспечения финансовой стабильности, активно продвигаемое группой финансистов, было воспринято и получило конституционное отражение не во всех странах, поскольку аналогичного эффекта можно добиться активизируя и другие институты финансовой конституции и перестраивая их взаимодействие, а кроме того, необходим общественный консенсус в отношении роли центрального банка, который далеко не везде и не всегда достижим, подтверждением чему служит отсутствие такового в США и история противодействия Первому банку США и Второму банку США<sup>42</sup>. Кроме того, и в тех странах, где принцип автономии центрального банка получил отражение в конституции, его содержание, значение в рамках национальной финансовой конституции и способы реализации в каждой стране обладают ярко выраженными особенностями, и характер взаимодействия центрального банка с другими институтами отражает собственную национальную модель финансовой конституции.

---

<sup>41</sup> Например, положения о гражданском листе содержатся в ст. 43 Конституции Великого герцогства Люксембург, ст. 65 Конституции Испании, ст. 40 Конституции Нидерландов, ст. 57 Конституции государства Бруней-Даруссалам и др. Что касается других финансовых полномочий монарха, то они варьируются: например, согласно ст. 70 Конституции Княжества Лихтенштейн, князь контролирует актив казначейства совместно с ландтагом, в соответствии со ст. 39 Великого герцогства Люксембург Великий герцог имеет право чеканить монету согласно закону, ст. 86 Конституции государства Бруней-Даруссалам предписывает порядок, по которому Генеральный аудитор представляет доклад сначала его Величеству султану, а потом, по указанию последнего, они направляются в Законодательный совет. Встречаются и другие полномочия главы государства в области публичных финансов в конституциях монархических государств.

<sup>42</sup> Анализу трансформации финансовой конституции США и месту в этом процессе Первого и Второго банков США посвящен п. 2.3 главы II данной монографии.

В-третьих, трансформацию финансовой конституции можно рассматривать в целом как всей совокупности соответствующих институтов<sup>43</sup>, так и через призму изменений наиболее значимых институтов финансовой конституции: бюджета, государственного долга, денежной эмиссии и др. Полная системная трансформация финансовой конституции может произойти при радикальной конституционной реформе, особенно при революционной смене самой конституционной модели. В силу свойственных отношений, связанным с регулированием публичных финансов и денежной системы, консерватизма такая радикальная системная трансформация представляет редкое явление. Обычно имеет место частичная трансформация, т.е. конституционные изменения, затрагивающие с формальной стороны лишь один или несколько отдельных институтов финансовой конституции.

Однако особенность финансовой конституции такова, что появление хотя бы одного нового конституционного положения в большей или меньшей степени меняет финансовую конституцию в целом. Внедрение новых институтов, нацеленных на решение общенациональных задач вроде обеспечения финансовой стабильности или преодоления гиперинфляции, влечет серьезные изменения в финансовой конституции в целом. На это обращают внимание, например, исследователи финансовой конституции Испании, в которую в результате конституционной реформы была включена новая редакция ст. 135, установившая приоритет выплаты государственного долга и правила бюджетного равновесия<sup>44</sup>. Однако изменения затронули и другие институты национальной финансовой конституции, о которых в новой редакции статьи прямо не упоминалось, а именно: внесены изменения в понятие бюджета; увеличились риски для сохранения достижений социального государства; уменьшилась роль Счетной палаты Испании как контрольного органа аудита государственных счетов и, наконец, произошло значительное ограничение финансовых полномочий автономных сообществ<sup>45</sup>. Помимо этого, внесенные в конституцию изменения повлекли реформирование государственного

---

<sup>43</sup> Такое исследование проведено в главе II данной монографии в виде анализа трансформации моделей финансовой конституции.

<sup>44</sup> Подробнее вопрос о реформе данной статьи Конституции Испании рассмотрен в п. 3.3 главы III данной монографии.

<sup>45</sup> Carrillo M. *Constitución y control de las finanzas públicas* // *Revista Española de Derecho Constitucional*. – Madrid, 2014. – P. 13–42.

управления Испании, проведенное через Комиссию по реформе государственного управления (CORA), которое включало в общей сложности 217 мер, из которых 139 касались государства и автономных сообществ, а 78 – Главного государственного управления<sup>46</sup>.

Комплексный характер воздействия на финансовую конституцию изменения даже только одной статьи национальной конституции позволяет исследовать публичные финансы в различных аспектах, включая изучение трансформации отдельных наиболее значимых институтов. Отдельный анализ изменения последних позволяет углубить и детализировать представления о существенных моментах трансформации национальной финансовой конституции в целом.

В-четвертых, серьезные трансформации финансовой конституции в случае необходимости требуют конституционных реформ или конституционных изменений (в некоторых странах здесь проводится различие между этими двумя процедурами, как, например, в Конституции Испании). Конституционные реформы, в свою очередь, возможны только в определенных пределах, которые предопределяются жесткостью или гибкостью конституции, а также наличием в ней запретов на изменение определенных положений. Большинство современных конституций – жесткие, поскольку универсальное понятие рационально-нормативной конституции основывается на различии между учредительной и учрежденной властью и формальном различии между конституцией и законом. Верховенство конституции обеспечивается положениями о порядке ее изменения и положениями о конституционном контроле. Наличие конституционной демократии предполагает, что между конституцией и законом имеется не только формальное, но и материальное различие. В этом смысле жесткая процедура изменения конституции – только инструмент, форма, служащая конституционной демократии, состоящей в том, что ценности, принципы и правила должны быть определены волей большинства. Это

---

<sup>46</sup> Reforma de las Administraciones Públicas. – URL: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF> (accessed 05.05.2021).

Подробнее об этой стороне воздействия на государственное управление изменения ст. 135 Конституции Испании см.: García Romero P. La reforma del artículo 135 de la CE. Consecuencias para la administración pública especialmente para la administración local / Tesis doctoral. – Madrid : Universidad CEU San Pablo, 2017. – 452 p.

обычная практика современных государств, гарантирующая сохранение демократии<sup>47</sup>. Соответственно, изменение финансовой конституции в части формальных правовых норм должно происходить в предписанных конституцией процедурах (квалифицированное большинство в парламенте, референдум и т.д.), однако именно применительно к финансовой конституции конституционным законодателем оставлены широкие пределы для возможности ее трансформации не путем внесения поправок в конституцию, а с помощью принятия обычного законодательства. Именно поэтому, например, в ЕС только один раз принималось решение о необходимости изменений на конституционном уровне (в случае «золотого правила» бюджетной стабильности), в остальных случаях, даже при придании автономного статуса центральным банкам и объединении их в системе ЕС, положения ряда национальных конституций остались неизменными.

### **1.3. Факторы трансформации национальных финансовых конституций**

Положения национальной финансовой конституции имеют разную степень изменчивости. В них можно выделить некое стабильное «ядро», которое на протяжении всего существования конституционного строя остается относительно стабильным и до настоящего времени почти неизменным, варьируясь в деталях, нередко достаточно важных, но тем не менее не отменяющих факта самого существования данного института финансовой конституции. Так, принятие финансовых законов парламентом, утверждением им бюджета и отчета о его исполнении, гарантии государственного долга, закрепление за государством функции денежной эмиссии являются своего рода константами конституционного регулирования публичных финансов. Форма выражения и реализации конституционных положений, относящихся к этому «ядру» финансовой конституции, со временем менялась, обрастая новыми деталями и фиксируя новые, наиболее значимые для политической элиты данного государства аспекты.

---

<sup>47</sup> Aragón Reyes M. ¿Cambiar la Constitución para adaptarla o para transformarla? Requisitos y límites de la reforma constitucional // Teoría y Realidad Constitucional. – Madrid, 2015. – N 36. – P. 313–327.

Другая часть финансовой конституции является более подвижной, особенно это относится к положениям о статусе и структуре государственных органов, которые обеспечивают управление публичными финансами, о конкретных полномочиях исполнительной власти, о круге субъектов принятия решений о государственных займах и ссудах, о видах выпускаемых денег и отношении государства к обращению на его территории иностранной валюты, о стимулировании иностранных инвестиций и некоторым другим. Эти положения являются наиболее подверженными воздействию различных факторов, которые ведут к их изменению. Следует отметить, что воздействие какого-либо фактора хотя бы на один из институтов национальной финансовой конституции означает изменение ее общей конфигурации, поскольку институты финансовой конституции тесно связаны друг с другом. Другое дело, что изменение целого ряда институтов, как это бывает, например, при изменении формы правления, говорит о существенной трансформации, а изменение одного института может повлечь трансформацию, которая в момент реформы представляется не слишком значительной, но в перспективе может перерасти в более глубокие изменения. Так, повышение статуса счетных судов до конституционного уровня стало началом усиления их позиции в системе государственных органов, обеспечивающих деятельность в сфере публичных финансов, передачу им целого ряда дополнительных функций и увеличение их аппарата, что позволило им эффективнее участвовать в обеспечении информирования законодательного органа и исполнительной власти о состоянии публичных финансов государства и происходящих в них процессах.

Факторы, воздействующие на национальную финансовую конституцию, целесообразно разделить на две группы: на внутренние и внешние факторы.

Внутренние факторы, оказывающие серьезное воздействие на национальную финансовую конституцию, разнообразны. Одни из них способны повлечь серьезную глубинную и сущностную трансформацию национальной финансовой конституции, другие воздействуют на нее менее основательно, вызывая частичные изменения, не меняющие ее сути.

В числе влекущих серьезные изменения финансовой конституции факторов следует выделить изменение формы правления. Переход от монархии к республике, как показывает исторический опыт различных государств, приводит к глубоким изменениям в национальной финансовой конституции: в ней исчезают монархи-

ческие элементы и возникают новые республиканские демократические институты. Отказ от таких институтов финансовой конституции, как имущество Короны, гражданский лист, полномочия исполнительной власти, опирающиеся на монаршую прерогативу, означали освобождение публичных финансов от ряда феодальных по происхождению обременений, а для самой финансовой конституции – от организационных форм предшествующего периода. Провозглашение принципа народовластия в качестве определяющей характеристики государственного строя приводит к усилению роли парламента во всех сферах, появлению новых форм парламентского контроля за финансами и новых органов, подотчетных парламенту, а также изменению прежних органов (например, счетно-контрольных). Принцип народовластия способствует использованию различных форм прямой демократии в решении финансовых вопросов как минимум на муниципальном уровне, а в Швейцарии и на региональном и общенациональном. Причем в данной стране опыт прямой демократии сформировался давно, и бюджетные вопросы стали одним из важнейших предметов народного законодательства<sup>48</sup>. Опыт Швейцарии в этом плане является уникальным, но он свидетельствует о возможностях республиканизма трансформировать национальную финансовую конституцию.

Рестаурация монархии влечет возвращение если не всех, то многих монархических институтов. Она также способствует некоторой модернизации этих институтов, поскольку республиканский строй является вызовом для монархии, который стимулирует ее к демонстрации своих преимуществ уже в рамках правительственного конституционализма, стремящегося учесть полученный в результате революций опыт и приспособиться к новым условиям. Помимо этого, в рестаурированных монархиях получила отражение потребность правящей элиты и монарха в создании повышенных гарантий для главы государства и использовании в этих целях конституций. Такую тенденцию продемонстрировала, например, рестаурация монархий в Европе в постнаполеоновский период.

---

<sup>48</sup> А. Дюнан приводит такие данные о суммах расходов, подлежащих народному утверждению по кантонам: наибольшие суммы были установлены в кантонах Берн, Ваадт (500 тыс. франков); Цюрих, Ааргау (250 тыс. франков); Люцерн (200 тыс. франков). Наименьшие суммы расходов, подлежавших утверждению народом, – в Гларусе (5 тыс. франков) и Обвальдене (10 тыс. франков). В остальных кантонах эти суммы колебались в пределах 40–60 тыс. франков. Дюнан А. Народное законодательство в Швейцарии: исторический обзор. – СПб. : Тип. М.М. Стасюлевича, 1896. – С. 85.

Изменение политического режима также серьезно влияет на национальную финансовую конституцию, причем одни и те же изменения политического режима в одних странах приводят к укреплению публичных финансов и превращают конституционные положения в реальность, в других – ведут к негативным последствиям. Так, усиление авторитарных начал и тенденция к централизации может привести к созданию более адекватной и работающей финансовой конституции и уменьшению или даже исчезновению нежелательных негативных явлений в сфере публичных финансов, особенно коррупции или гиперинфляции, как это произошло, например, в Чили<sup>49</sup>. Однако для этого нужна целая совокупность условий, в том числе помощь высококвалифицированных экономистов и юристов, и готовность авторитарного режима пойти на изменения. В отсутствие этих и ряда других условий, как показывает опыт авторитарных режимов ряда африканских стран, в силу усиления при этом коррупции и отсутствия транспарентности финансов в ситуации сокращения демократических начал, позитивной трансформации национальной финансовой конституции не происходит, а, наоборот, возможны самые негативные варианты развития событий. Демократизация политического режима тоже выступает фактором изменения национальной финансовой конституции, поскольку при этом расширяются полномочия парламента и сферы парламентского контроля. Это позволяет на демократических началах, т.е. не игнорируя, а учитывая мнение населения, решать вопросы о бюджете и государственных займах. Однако для того, чтобы это происходило, также необходим целый ряд условий – от наличия традиций политического участия до соответствующей правовой культуры. Опыт постсоциалистических стран в условиях распада социалистической системы показал, что для создания работающих национальных финансовых конституций нужно определенное время, и демократизация сама по себе, без других необходимых для ее полноценного проявления условий влечет трансформацию финансовой конституции, но не является гарантией ее адекватной и позитивной реализации.

Изменение территориального устройства государства также служит фактором трансформации национальной финансовой конституции, поскольку влечет перестройку системы органов государ-

---

<sup>49</sup> Guerrero Becar J.L. La incidencia del Derecho en el control de la inflación // Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. – Valparaíso (Chile), 2010. – 2 ° Semestre. – P. 325–360.

ства, новое разграничение компетенции и предметов ведения между уровнями власти, изменение распределения ресурсов. Так, переход от унитаризма к федеративному устройству приводит к разграничению компетенции и предметов ведения между федерацией и ее субъектами, изменению финансовых потоков в государстве, причем в случае использования финансового выравнивания такие потоки движутся уже не только по вертикали, но и по горизонтали, а также появление новых источников финансирования для субъектов федерации как в виде установления новых налогов, так и субсидий со стороны федерации. Вместе с тем на уровне федерации должна быть создана новая система государственных органов, обеспечивающих не только реализацию предметов ведения федерации в сфере финансов на уровне федерации, но и единый порядок выполнения на всей территории, в том числе органами субъектов федерации, требований, предъявляемых к ним в федеративной конституции. При этом происходит и изменение масштабов и сложности системы публичных финансов. Такая трансформация финансовой конституции требует выстраивания организационно-финансовых отношений между федерацией и субъектами, т.е. такое изменение территориального устройства выступает фактором серьезной перестройки финансовой конституции, поскольку кумулятивный эффект изменений велик и создает по сути новую финансовую конституцию.

Концепция социального государства повлекла в странах с рыночной экономикой создание обширного сектора государственных услуг, обеспечивающих реализацию социальных прав, что стало фактором для перестройки финансовой конституции, поскольку теперь ее положения трактовались в контексте положений национальной конституции о социальных правах. Действенность этой части финансовой конституции прямо зависит от возможностей государства использовать публичные финансы в этой сфере. Сокращение возможностей государства по финансированию социальных услуг или их отсутствие превращают эту часть финансовой конституции в частично или полностью неработающую, фиктивную. Любая политика государства, направленная на экономию средств на социальную сферу, по сути становится в таком контексте фактором трансформации национальной финансовой конституции.

К числу внутренних факторов изменения финансовой конституции следует отнести и административные реформы. Комплексная перестройка системы органов управления неизбежно ведет к изменению и управления публичными финансами. Исчезновение старых

и появление новых звеньев государственного аппарата способно как усилить прозрачность и эффективность системы публичных финансов, соответственно, и национальной финансовой конституции, так и существенно снизить их действенность за счет повышенной бюрократизации процедур и усложнения доступа к финансовой информации. Последнее расширяет поле для коррупции и создает условия для нецелевого использования публичных финансов. Соответственно, все это в совокупности приводит к деформации национальной финансовой конституции, положения которой приобретают иной смысл, чем это предполагалось в момент принятия национальной конституции.

Существует и такой фактор трансформации конституции, как политика государства по реализации конституционных положений о публичных финансах. Современное конституционное регулирование публичных финансов многообразно и многопланово, охватывает различные аспекты и требования по управлению ими. Очевидный перевес в сторону одних аспектов в ущерб другим влечет диспропорции в реализации положений финансовой конституции. Соответственно реальная финансовая конституция в этом случае будет существенно отличаться от ее нормативной формы. Между тем современным правительствам в условиях нестабильности финансов часто приходится выбирать между двумя (или более) приоритетными направлениями финансовой политики, а не искать баланс, соответствующий конституционной модели.

Уравновешивающим и стабилизирующим фактором в этом случае могут оказаться решения органов конституционного контроля. С другой стороны, деятельность органов конституционного контроля по интерпретации конституционных норм как взаимосвязанной совокупности норм и толкование отдельных положений финансовой конституции в контексте общих конституционных принципов позволяет «достраивать» даже лаконичную, не вполне завершенную, нормативную составляющую финансовой конституции, придавая ей целостность и внутреннюю логику. Это повышает как уровень защищенности публичных финансов от различного рода злоупотреблений, так и права граждан. В этом случае решения органов конституционного контроля выступают в качестве фактора трансформации финансовой конституции.

Важным фактором трансформации финансовой конституции является состояние экономики государства и конституционно закреплённая роль государства по отношению к экономике. Реализация на практике концепции государства-«ночного сторожа» тре-

бовала в целом нейтралитета государства по отношению к частному сектору. Разумеется, устанавливая налоги, сборы и пошлины, государство все равно, даже в рамках обозначенной концепции, оказывало воздействие на экономику государства и его хозяйственную жизнь. При этом прямое вмешательство было скорее исключением, чем правилом, и происходило в случае «провалов рынка» или недостаточности средств частного сектора для необходимых государству широкомасштабных проектов, но и в последнем случае либеральные государства стремились найти другие формы поддержки и прямо не вмешиваться. Характерный пример в этом смысле представляет собой опыт зарубежных стран по строительству железных дорог. Хотя государство очевидным образом было заинтересовано в развитии транспортной сети, от которой зависел промышленный прогресс и экономическое лидерство государства, на первый взгляд, крупные государственные вложения (поскольку именно государство аккумулировало значительные финансовые ресурсы) должны были бы ускорить строительство железных дорог, но одни государства активно участвовали в железнодорожном строительстве, а другие четко придерживались принципов либерального рыночного регулирования и нейтралитета государства. Наиболее строго ему следовали в Великобритании, где железнодорожная сеть развивалась на основе только частного предпринимательства: «В Великобритании любой желающий мог по своему усмотрению спроектировать и финансировать постройку железной дороги»<sup>50</sup>. Определяющим аргументом в отказе государства от участия в строительстве железных дорог была либеральная традиция «достигать политического и экономического порядка путем максимизации свободы личности»<sup>51</sup>. В Бельгии, наоборот, государство не только не отказывало в помощи частному сектору в реализации крупномасштабных национальных проектов, которые частный сектор в силу ограниченности ресурсов не мог осуществить, но рассматривало их как государственную задачу и финансировало, что, впрочем, закончилось провалом эксперимента<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Доббин Ф. Формирование промышленной политики : Соединенные Штаты, Великобритания и Франция в период становления железнодорожной отрасли. – М. : Изд. дом НИУ ВШЭ, 2013. – С. 17.

<sup>51</sup> Там же. С. 16.

<sup>52</sup> Там же. С. 262.

Государство-предприниматель как концепция, сменившая идею государства-«ночного сторожа», привело к созданию обширного государственного сектора экономики, это потребовало расширения сферы государственного управления публичными финансами, поиска баланса в регулировании публичных и частных финансов, вызвало рост норм о финансах и распространение законодательно-технического приема о выделении положений о финансовой конституции в отдельную главу, что являлось косвенным свидетельством ее трансформации. Поскольку достаточно быстро (с исторической точки зрения) выяснилось, что государственный сектор экономики менее эффективен, чем частный, наступил период приватизации, ставший новым фактором изменения финансовой конституции, позволившим вернуть часть государственных средств в бюджет.

Сильная, развитая национальная экономика со здоровой финансовой системой делает публичные финансы более стабильными, соответственно его финансовая конституция не нуждается в большом числе ограничителей. В этом случае собственно конституционное регулирование направлено на поиск оптимальной формы и содержания для более эффективной реализации ее положений.

Слабая, подверженная кризисам национальная экономика, нуждающаяся в частом изменении направлений использования публичных финансов для ликвидации «провалов» рынка, нередко требует трансформации национальной финансовой конституции в целом для ситуации в экономике, например в виде введения норм об антиинфляционном регулировании. Вот здесь возможно и обратное, упорядочивающее и стабилизирующее воздействие финансовой конституции, «сконструированной» должным образом на экономику и национальные финансы.

В современных условиях возрастает роль внешних факторов трансформации финансовой конституции. К их числу следует отнести прежде всего фактор глобализации, который, с одной стороны, позволяет странам легче обмениваться опытом и стимулирует использование наиболее удачных или подходящих для данной страны образцов, в большей мере соответствующих вызовам времени. С другой стороны, такое заимствование способствует усилению унификации национальных финансовых конституций. Глобализация, под которой понимается «усиливающаяся

интеграция экономик и обществ во всем мире»<sup>53</sup>, является одним из существенных факторов, который оказывает значительное и растущее влияние на национальные финансовые конституции. Интеграция экономик и финансовых ресурсов делает финансы более неустойчивыми и подвижными в условиях отсутствия золотого стандарта и привязки валют к доллару<sup>54</sup>. События, происходящие в одном государстве, могут затрагивать не только его соседей, но и другие, даже удаленные государства, а в случае финансовых кризисов и весь мир. Глобальная мировая финансовая система усилила взаимозависимость стран мира. Наиболее тесные связи и взаимозависимость существуют между государствами – держателями долларовых ресурсов. В силу этого взаимоотношения между ними в наибольшей степени оказывают влияние на мировую финансовую систему. Соответственно, например, как только одно или несколько государств – держателей крупных долларовых запасов начнет от них избавляться, в движение придет вся мировая финансовая система. В силу этого национальные финансы становятся более уязвимыми для внешнего воздействия, а экономические и финансовые кризисы, начинаясь в одной стране, охватывают весь мир, сказываясь негативно на экономике и публичных финансах.

Глобальный экономический и финансовый кризис, разразившийся в начале XXI в., обнажил основные проблемы современной национальной финансовой конституции. Процессы глобализации сделали мир в целом более уязвимым для различного рода катаклизмов в экономической и финансовой областях. Происходящие циклически экономические кризисы приобрели новый характер в условиях формирования единого рынка. Глубина и масштабы кризиса заставили политиков и специалистов по конституционному праву заново оценить существующие национальные и международ-

---

<sup>53</sup> Здесь приведено определение глобализации Всемирного банка. – URL: <https://www.un.org/ru/youthink/globalization.shtml> (дата обращения 01.08.2021).

<sup>54</sup> «Доллар США играет особую роль на мировом валютном рынке. На рынке Forex это самая популярная валюта, при заключении большинства сделок он используется либо в качестве базовой валюты, либо в качестве валюты котировки. Кроме того, доллар США используется в качестве основы для пересчета курса кроссовых валют. В силу этих двух факторов изменение курса доллара США влияет на движение большинства валют на Forex, поэтому курс доллара является одним из основных финансовых инструментов для валютных трейдеров и важным показателем для биржевых трейдеров». – URL: <https://www.finversia.ru/publication/currency/dollar-ssha-533> (дата обращения 01.08.2021).

ные институты, их взаимодействие с точки зрения того, насколько они способны выполнять роль стабилизаторов в кризисных ситуациях глобального масштаба.

Отношение к наднациональным и национальным институтам в плане их именно такого использования менялось в течение XIX–XX вв. Изначально в период принятия первых конституций оптимальным считался нейтралитет государства по отношению к экономике. Предполагалось, что рынок в условиях нейтралитета государства сам справляется с внутренними проблемами. Феодалное государство со свойственной ему мелочной регламентацией и вмешательством в экономическую деятельность частных лиц по этой концепции рассматривалось как основная помеха для нормального функционирования экономики. На самом деле это, конечно, не означало полной отстраненности государства: концепция «государства-ночного сторожа» предполагала изначально в том числе активные действия государства по отношению к нарушителям порядка. Кроме того, в определенных случаях государство эпизодически восполняло с помощью аккумулированных в казне ресурсов недостаточность частных средств. Но если в XIX в. это были разовые акции со стороны государства, то в течение XX в. их число возрастает, все более превращаясь в постоянную черту его деятельности.

Во второй половине XX в. в силу усложнения экономической жизни и других факторов государство уже рассматривается как важное средство компенсации так называемых провалов рынка, средство, обеспечивающее компенсацию недостаточности только рыночного регулирования. Постепенно осознается, что необходима система превентивных мер по отношению к экономике для смягчения «провалов рынка» либо их предупреждения. Это означает выработку государством определенной экономической и финансовой политики, что соответственно получает в XX в. отражение на конституционном уровне.

Вместе с тем в конституциях все шире отражаются международные механизмы, сначала в виде признания роли международного права и отдельных международных органов. При этом в конституциях международный и национальный уровни выступают в качестве самостоятельных и вполне автономных сфер, в которых используются собственные специфические механизмы воздействия на экономику и финансы, не дублирующие друг друга. В конституционном праве складывается доктрина, в соответствии с которой в тесных наднациональных объединениях типа Евросоюза

нет необходимости дублировать соответствующие наднациональные решения на национальном конституционном уровне<sup>55</sup>.

В начале XXI в. ситуация изменяется коренным образом, поскольку произошел скачок в накоплении разнообразных факторов глобализации, и они стали оказывать кумулятивный эффект, особенно разрушительный в условиях финансового кризиса. В крупных наднациональных экономических организациях и в странах с рыночной экономикой началась разработка новых мер противодействия, превентивных механизмов стабилизации экономики и финансовых рынков. В рамках ЕС по инициативе Франции и Германии были созданы новые европейские финансовые инструменты – Европейский инструмент финансовой стабилизации и Европейский механизм финансовой стабилизации, выкупающие государственные облигации стран, имеющих серьезные финансовые проблемы, что позволило их правительствам осуществлять рефинансирование государственной задолженности. Одновременно было решено активно использовать внутренние национальные механизмы регулирования публичных финансов, с тем чтобы сформировать единые подходы к обеспечению бюджетной стабильности на наднациональном и национальном уровнях регулирования. Теперь европейские решения в финансовой сфере проводятся, в том числе, с помощью трансформации национальных конституционных механизмов. Поскольку наднациональный уровень регулирования формируется представителями государств-участников в значительной мере без привлечения населения (повсеместно критикуемый дефицит демократии в ЕС), а реализация этих решений происходит через национальное конституционное регулирование, создается новый своеобразный механизм формирования национальной финансовой конституции.

Кроме того, в начале XXI в. серьезно возрастает сформировавшееся в значительной мере в XX в. влияние наднационального регулирования на конституционное в виде обязательных экономических и политических (в плане принятия мер по развитию плюралистической демократии) требований различных международных институтов (МВФ, ВТО и др.) для стран, которые хотели бы участвовать в международных финансовых отношениях в качестве полноправных членов. Вступление в ВТО социалистической страны – Китая, сопровождавшееся внесением в Конституцию КНР ряда серьезных изменений (включение положений о правовом со-

---

<sup>55</sup> Так, создание единой системы центральных банков во главе с Центробанком Евросоюза не повлекло изменение конституций стран – членов ЕС.

циалистическом государстве, правах человека), показывает, что влияние этих международных институтов переходит в силу новых масштабов на новый уровень.

Появление электронных денег, с одной стороны, упростило расчеты в экономической сфере и сфере публичных финансов, с другой стороны, явилось фактором, снижающим стабильность финансовой системы за счет введения новых финансовых инструментов, в отношении которых не были созданы адекватные формы государственного и социального контроля.

По сути, в современный период под влиянием глобализации происходит серьезная перестройка национального и наднационального регулирования, ведущая к изменению конфигурации национальной и наднациональной финансовых конституций по сравнению с предыдущими этапами их развития. Подвижность мировых финансов в этом аспекте не соответствует потребностям национальных финансовых конституций, которые базируются на идее стабильного бюджета и стабильной денежной системы. Поскольку большинство государств не имеет достаточных собственных средств для реализации социальных проектов и нередко даже для выполнения текущих социальных обязательств вынуждены прибегать к помощи других стран либо международных институтов, то это сужает их возможности по распоряжению свободными средствами. Экономический и финансовый кризис 2008–2010 г., последствия которого многие страны ощущают до сих пор, усилил неустойчивость мировой финансовой системы в целом, а также сказался на положении основных мировых доноров, в частности США. В силу этого периодически возникают опасения существенной девальвации и даже краха доллара США. Такие эсхатологические прогнозы связаны с тем, что национальные валюты в условиях отсутствия золотого стандарта не могут служить прочными якорями для национальной финансовой системы, будучи «завязанными» на доллар или евро, и в случае девальвации этих валют начнется переоценка национального богатства других стран. Структура национальной финансовой конституции поддерживается, если обеспечивается устойчивость хотя бы основных показателей, отсутствие такой шкалы лишает законодательную и исполнительную власть ориентиров для долгосрочного планирования и вносит хаос в краткосрочное планирование. Смысл финансовой конституции состоит в обеспечении конституционного порядка в сфере публичных финансов при распоряжении имеющимися национальными ресурсами. В случае финансовых кризисов она утра-

чивает данную функцию, а правительство пытается чрезвычайными мерами вернуть финансовое равновесие.

Вместе с тем глобализация, безусловно, расширяет возможности государств в получении инвестиций для долгосрочных социальных проектов. Вложение средств из внешних источников в экономику Китая, Индии и Вьетнама позволило этим странам существенно снизить уровень бедности<sup>56</sup>, соответственно для реализации положений их финансовых конституций возникла более прочная социальная база.

Создание глобальных инвестиционных фондов и финансовых институтов расширяет возможности национальных финансовых систем, позволяя малым и средним странам эффективнее справляться с возникающими проблемами. Формальное отражение в национальной конституции этот процесс получает только в виде положений о защите иностранных инвестиций (КНР, СРВ).

Воздействие глобализации на финансовую конституцию может рассматриваться в ракурсе собственно трансформации конституционного права в целом в условиях глобализации<sup>57</sup>. Глобализация к настоящему времени охватила не только экономику, но и политическую сферу, при этом породив проблемы такого масштаба, для которых, как показывает практика, не всегда достаточно усилий государств и международных организаций. Эти процессы предполагают ревизию внутреннего конституционного права на предмет способности адекватно реагировать на новые вызовы, сохраняя основные конституционные ценности, и адаптироваться к новым наднациональным условиям, совершенствуя демократические процедуры и создавая новые способы разрешения противоречий между различными, в том числе и вновь возникающими социальными общностями, а также защиты прав человека в новых условиях. Эта ревизия в условиях глобализации в высокой степени требуется и для финансовой конституции, поскольку ее основные черты и ценности сформировались в XIX в., когда проходила первая волна глобализации<sup>58</sup>, вызванная достижениями в транспортной области и снижением торговых барьеров, а сейчас, по оценкам

---

<sup>56</sup> Сайт Всемирного банка. – URL: <https://www.un.org/ru/youthink/globalization.shtml> (дата обращения 01.08.2021).

<sup>57</sup> Arriola Echaniz N. Las consecuencias de la globalización en el derecho constitucional: aportaciones de la miriada de corrientes doctrinales // Revista de Estudios Políticos. – Madrid, 2017. – N 178. – P. 171–188.

<sup>58</sup> В то время данный процесс нередко назывался интернационализацией.

экспертов, мировое сообщество находится в стадии третьей волны глобализации, начавшейся в 1980 г. и связанной с достижениями в области коммуникации и транспорта, а также открытием экономик крупных развивающихся стран для привлечения инвестиций<sup>59</sup>.

Значимым фактором трансформации финансовых конституций является расширение сферы регулирования международного права, которое связано с глобализацией, но имеет и самостоятельную природу. Международное право регулирует отношения между государствами, устанавливая нормы и принципы их взаимодействия, в том числе в финансовой сфере. Положения национальных конституций, признающие международные акты частью внутреннего права или в иной форме адаптирующие международно-правовое регулирование, неизбежно распространяют воздействие международного права и на финансовую конституцию.

К числу других, близких факторов можно отнести деятельность международных финансовых организаций, рекомендаций которых вынуждены придерживаться государства, рассчитывающие на финансовую поддержку проектов с их стороны, как в отношении оптимизации организации финансов, так и с точки зрения повышения прозрачности использования публичных финансов. Если эти требования существенно расходятся с нормативной финансовой конституцией государства и базирующимся на ее принципах текущим законодательством, государству приходится изменять ее для согласования с этими требованиями.

С одной стороны, такие факторы, как международное право и деятельность международных финансовых организаций, стимулируют унификацию, появление сходных черт у финансовых конституций разных государств мира, с другой стороны, они способствуют изменению национальной финансовой конституции в более современном духе.

Международные объединения, в которые вступают современные государства, также выступают в качестве внешнего фактора трансформации финансовой конституции. Соответственно, уровень влияния данного фактора зависит от уровня и формы данного объединения. Наиболее тесным международным объединением в настоящее время является Европейский союз. По мере развития интеграционных связей в национальных конституциях государств-членов появились положения о действии права ЕС, вхождении на-

---

<sup>59</sup> Сайт Всемирного банка. – URL: <https://www.un.org/ru/youthink/globalization.shtml> (дата обращения 01.08.2021).

циональных центральных банков в систему Европейского центрального банка, о «золотом правиле бюджетной стабильности и др., существенно трансформирующие национальную финансовую конституцию. Выработанные в рамках ЕС положения о необходимости (или желательности, если речь идет о мягком праве) включения в конституции тех или иных положений, касающихся финансовой конституции, выполняются большинством европейских стран, исходя из особенностей собственных национальных конституций и органичности включения положений того или иного рода. Стремление выработать общую линию в этом случае пока не ведет к полной унификации национальных финансовых конституций и в целом в мире их своеобразию, даже при определенном сходстве и воздействии одинаковых факторов, сохраняется, о чем свидетельствует анализ моделей финансовой конституции, проведенный в следующей главе данной монографии.

Формы защиты и поддержки национальных финансов постоянно развиваются, одной из них являются суверенные государственные фонды, которые выполняют функции институциональных инвесторов. Их появление связывают с кризисом 1997–1999 гг. в Восточной Азии, который был вызван недостатком валютных резервов у части стран региона. Реакцией на кризис стало резкое наращивание многими государствами во всем мире своих валютных резервов, а создание суверенных фондов явилось способом размещения этих резервов и управления ими.

Требования МВФ по поддержанию уровня золотовалютных запасов стран-участников носят постоянный характер и являются одним из оснований для предоставления (или отказа в предоставлении) кредитов стране. Основной импульс для роста суверенных фондов дало сочетание ряда факторов: повышение цен на нефть, глобализация финансов и сохраняющиеся диспропорции в мировой финансовой системе. Быстрый рост суверенных фондов изменил ландшафт собственности на активы в глобальных масштабах. Если раньше многие страны хранили свои запасы в валютных депозитах, государственных облигациях и золоте, то теперь они их инвестируют для получения дохода. Основной целью создания суверенных фондов является получение дополнительного дохода от государственных валютных резервов, предназначенных для стабилизации краткосрочных колебаний валютного курса, и иных резервов. Именно суверенные фонды являются самыми крупными государственными игроками на современном финансовом рынке,

они ассоциируются с нарождающимся новым мировым финансовым порядком XXI в.

Существовавшие ранее международно-правовые механизмы контроля за финансовыми потоками оказались неспособными осуществлять его в отношении суверенных фондов и государства, принимающие инвестиции этих фондов, были вынуждены создать новое правовое регулирование. В 2008 г. экспертными группами МВФ и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) были разработаны своды добровольных правил поведения для суверенных фондов и принимающих государств под названием «Общепризнанные принципы и практика для суверенных фондов МВФ и Политика принимающих стран в отношении суверенных фондов ОЭСР». Согласно этим документам, в суверенных фондах концентрируется значительная доля государственных финансов. Средства суверенных фондов до момента использования могут быть размещены в различные финансовые инструменты. Управление средствами осуществляется в целях наращивания их объема и сохранения стоимости активов во времени. Суверенные фонды, выступая институциональными инвесторами и вкладывая средства в зарубежные финансовые активы, как и любой инвестор, оценивают уровень риска, ликвидности и доходности вложений, руководствуются универсальными правилами размещения средств в финансовые активы.

Константой современного международного права является защита прав человека. Национальное конституционное право прошло путь от либеральных гарантий личной свободы в условиях рыночных экономических отношений и частной собственности до обеспечения социальных прав, что требует серьезной трансформации национальных финансовых конституций, а также создания наднациональных механизмов. В настоящее время возникает необходимость поисков эффективного наднационального обеспечения реализации этих прав в мировом масштабе. Появление европейского и латиноамериканского наднациональных механизмов защиты прав, формирование специализирующихся в данной области международных организаций, национальных конституционных судов и международных судов привели к увеличению различных форм защиты прав, полномочий, к передаче некоторых учредительных функций государства на наднациональный уровень. Это показывает направление возможной дальнейшей трансформации системы защиты прав человека. При создании дополнительных международных гарантий с государств не снимаются

обязанности по обеспечению реализации и защиты прав своих граждан. Соответственно, гарантии прав граждан имеют в том числе и финансовую составляющую и, таким образом, интернационализация сферы защиты прав человека затрагивает финансовую конституцию и требует ее адекватной трансформации.

Другой аспект влияния глобализации состоит в обеспечении демократических начал в новых условиях. С точки зрения доктрины конституционного права демократия является способом легитимации государственной власти, формой участия граждан в принятии политических решений или, как минимум, контроля за ними и реализации принципа политической ответственности лиц, осуществляющих управление государством. Современные представления о демократии на основе всеобщего, свободного, равного, прямого избирательного права предполагают, что государственная власть является легитимной только тогда, когда она существует с согласия граждан данного государства. Кроме того, демократический принцип организации государства подразумевает, что граждане участвуют прямо (на референдумах) или опосредованно через народных представителей в принятии решений в представительных органах<sup>60</sup>.

Однако в условиях глобализации процессы перестройки организации принятия решений и обеспечения учета мнения населения во многих странах отстают от потребностей, диктуемых изменяющимися условиями, в этом смысле глобализация способна наносить удар по демократии. С этой точки зрения одним из потенциально богатых возможностями направлений является развитие различных форм прямой демократии, в том числе и в финансовой сфере. Хотя традиционно конституционное право большого числа стран содержит запреты на вынесение финансовых вопросов на референдум<sup>61</sup>, новый опыт, связанный с развитием цифровизации, показывает, что традиционные опасения постепенно сменяются расширением использования форм прямой демократии для решения вопросов в сфере публичных финансов. В литературе описан позитивный опыт Южной Кореи, где на основе проекта D-Brain граждане вовлечены в процесс бюджетирования на госу-

---

<sup>60</sup> Friedrich C.J. Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y América. – Madrid : Instituto de Estudios Políticos, 1972. – Vol. 2. – P. 13–38.

<sup>61</sup> См. об этом: Андреева Г.Н. Бюджетно-финансовые вопросы как предмет референдума (заметки на полях решения Конституционного суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. – М., 2007. – № 20. – С. 16–20.

дарственном уровне. «Результатом внедрения этой системы в Корею стали: публичный доступ к фискальной информации; вовлечение граждан в политическую жизнь страны; изменение отношения к правительству и снижение коррупции на государственном уровне»<sup>62</sup>.

Процессы цифровизации усиливают некоторые аспекты изменений, которые несет глобализация, увеличивая риски и вместе с тем создавая возможности для реализации задач государства в отношении публичных финансов на качественно новом уровне. Речь о серьезных изменениях, не затрагивающих пока формальные конституционные положения, поскольку правовое регулирование цифровизации и применение ее в сфере публичных финансов во многом является пока «пилотным» проектом, в полной мере не устоялось и поэтому для выведения ее на конституционный уровень может оказаться преждевременным. Тем не менее уже сейчас ученые обращают внимание на открывающиеся для финансовой конституции новые возможности, связанные с цифровизацией. Так, создание цифровых платформ по оказанию государственных услуг в сфере публичных финансов ускоряет транзакции и устраняет промежуточные звенья, а также снижает опасность коррупции и перенаправления финансовых потоков не в соответствии с целями, для которых они предназначены. В российской литературе приводятся примеры, показывающие большие возможности цифровизации из опыта тех зарубежных стран, которые многие десятилетия безуспешно борются с коррупцией. Например, внедрение оплаты электронных платежей через мобильные кошельки в Сьерра-Лионе, позволило успешно выплачивать зарплаты медработникам во время эпидемии Эбола. Ранее выделенные на это из бюджета средства чаще всего разворовывались и не доходили до адресатов<sup>63</sup>. Такого рода примеры показывают потенциал цифровизации в качестве фактора внутренней фактической, а затем с высокой степенью вероятности и нормативной трансформации финансовой конституции. В силу общей консервативности правовой материи и неопределенности оптимальных контуров конституционного оформления цифровизации она пока не получает конститу-

---

<sup>62</sup> Гребеник Т.В. Цифровизация и ее влияние на финансы общественного сектора России и зарубежных стран // Вестник евразийской науки. – 2020. – № 3. URL: <https://esj.today/PDF/33ECVN320.pdf> (дата обращения 01.08.2021).

<sup>63</sup> Гребеник Т.В. Указ. соч. – С. 5.

ционного оформления, но содержательно уже в настоящее время меняет реальную финансовую конституцию.

Для финансовой конституции важны следующие аспекты цифровизации.

Во-первых, цифровизация усиливает текучесть финансов в позитивном направлении, позволяя производить транзакции практически мгновенно, а также контролировать их осуществление с более высокой эффективностью с помощью подключения устройств по оплате к налоговым службам и иным контрольным органам. Применение достижений цифровизации существенно упрощает и ускоряет сбор данных из разных источников, что позволяет использовать новые методы обработки информации больших данных. Как отмечается в научной литературе, «благодаря процессам компьютеризации и цифровизации государство имеет возможность проводить более эффективную фискальную политику – продолжать следовать выбранному курсу, но быстрее запускать новые процессы, которые раньше были невозможными из-за отсутствия данных или по причине дороговизны инструментов»<sup>64</sup>.

Другое важное направление цифровизации для совершенствования и изменения финансовой конституции состоит в том, что она позволяет существенно сократить расходы на организационную деятельность по оказанию социальных услуг и налогообложению, а также призвана в идеале уменьшить бюрократизацию в управлении публичными финансами. Соответственно, это в перспективе предполагает возможности по совершенствованию налоговой системы и проведению более эффективной налоговой политики.

С помощью различных цифровых платформ правительства могут размещать и распространять информацию об управлении публичными финансами, вовлекая на демократических началах в данный процесс население. Появилось понятие «цифровая страна», оно применяется к пяти государствам (Эстонии, Израилю, Новой Зеландии и Великобритании), которые взяли на себя обязательства построить публичную цифровую систему государственного управления, основанную на принципах открытости стандартов, использования программного обеспечения с открытым исходным кодом, со свободным рынком и обеспечением прозрачности в управлении со стороны правительства.

Вместе с несомненно позитивными сторонами цифровизация рождает ряд трудностей правового характера, которые вызваны

---

<sup>64</sup> Гребеник Т.В. Указ. соч. – С. 2.

необходимостью урегулирования происходящих с использованием новых технологий общественных отношений таким образом, чтобы они не вступали в противоречие с конституционными началами и принципами финансовой конституции. Хотя в настоящий момент не стоит задача включения прямого упоминания о новых технологиях в конституции, поскольку государства находятся в поиске оптимальных механизмов включения норм, регулирующих процессы цифровизации в правовую систему в условиях, когда отсутствует адекватная юридическая терминология и понятийный аппарат, подходящий для регулирования новых технологий и при этом сопряженный с имеющимися правовыми институтами, тем не менее цифровизация уже выступает фактором трансформации фактической финансовой конституции.

Способы решения проблем правового регулирования процессов цифровизации зависят от целого ряда факторов и условий. В настоящее время, несмотря на растущее воздействие международного права, большую роль продолжает играть специфика национальных правовых систем. В каждой из них заложен свой запас сочетания гибкости и консервативности, собственный набор сложившихся правовых инструментов и институтов, позволяющих (или не позволяющих) трансформировать национальное право для регулирования изменяющихся общественных отношений, связанных с цифровизацией, и применить их к новым, появляющимся объектам правового регулирования. Поскольку любая правовая система эффективна, если она в большей или меньшей степени гармонична, ее составные части взаимодействуют друг с другом без особых конфликтов, понятийный аппарат, используемый в разных отраслях национального права, сочетается, а правовой инструментарий разных отраслей права дополняет друг друга, то для такой даже относительно гармоничной правовой системы «естественной» и наиболее целесообразной реакцией на цифровизацию является вписывание правового регулирования новых явлений в уже имеющиеся, отработанные до деталей, с понятными границами регулирования и механизмами их обеспечения правовые акты с обеспечением максимальной гармонизации их с уже действующими правовыми нормами и институтами.

## Глава II

### МОДЕЛИ ФИНАНСОВОЙ КОНСТИТУЦИИ И ИХ ТРАНСФОРМАЦИИ

Финансовая конституция – это важная составная часть позитивного права, нормативной ткани конституции как правового акта и вместе с тем теоретическая модель, идеальное конструирование и выстраивание системы конституционных норм, включая раскрытие имплицитно подразумеваемых, но не выраженных принципов, норм, презумпций, очистку от случайных и намеренных отклонений и искажений и выделение общих закономерностей развития для ряда стран с общей политико-правовой культурой. Кроме того, помимо нормативной и теоретически моделируемой финансовой конституции, относящейся к сфере должного, выделяется и реальная финансовая конституция, т.е. финансовая конституция конкретной страны в единстве ее нормативной стороны и правоприменительной, правореализующей составляющей части, которая может достаточно далеко выходить за рамки нормативных предписаний.

Теоретическая модель финансовой конституции обладает свойствами системности, целостности, позволяет устранять присущие реальным правовым актам коллизии, внутренние противоречия, пробелы, способствует выработке критериев оценки практики реализации и рекомендации по направлениям преобразования реальной финансовой конституции в соответствии с конституционными идеалами и общественными потребностями и интересами. В данной монографии исследуются процессы формирования и поэтапного развития финансовой конституции, как целостного системного феномена, имеющего собственную логику преобразования и качественного изменения, которая подчиняется не только общим закономерностям преобразования и обновления конститу-

ции и ее экономического измерения – экономической конституции, но и выявляемым в работе собственным закономерностям трансформации финансовой конституции. С учетом приведенных познавательных возможностей методологии теоретического исследования модели финансовой конституции за основу изучения процессов преобразования финансовой конституции далее взяты основные базовые модели финансовой конституции, объединяющие и дополняющие в теоретическом плане изучение трансформационных процессов в отдельных странах.

Такие модели обладают собственными источниками возникновения и развития в рамках избранного направления движения правовой, политической и экономической систем, набором отличительных свойств – инвариантных характеристик, сохраняющих свое значение при качественном обновлении конституционных положений.

Эти сохраняемые характеристики обеспечивают устойчивость финансовых систем стран, придерживающихся данной модели даже в процессе весьма существенных преобразованиях финансовой конституции. Прямой отказ от базовых норм либо фактическое игнорирование этих системообразующих характеристик ведут к отказу от магистрального направления развития в соответствии с конституционными ценностями данной модели и к преобразованию финансовой конституции конкретной страны в иную по своим качественным свойствам финансовую конституцию, что можно было наблюдать, например, при конституционных преобразованиях с отказом от британской модели в США или от социалистической модели в ряде стран в начале 90-х годов XX в.

Теоретически выявленная и развернутая модель финансовой конституции, конечно, не во всех своих проявлениях воплощается в конкретных странах, относящихся к той или иной модели. Однако если в большинстве из них все же преобладают какие-то основные свойства и признаки именно одной из выделенных моделей, то в некоторых странах национальное своеобразие, специфика конституционного регулирования столь сильны, что ни одна классическая модель в качестве единственной определяющей для их характеристики не подходит. Так, Ирландия сочетает ряд признаков англосаксонской и континентальной моделей. В Конституции Боливии имеются признаки латиноамериканской модели в сочетании с элементами социалистической или социалистически ориентированной экономической и финансовой конституции.

## 2.1. Неписаная финансовая конституция Великобритании и ее основные трансформации

Данная работа посвящена анализу финансовой конституции в писаных национальных конституциях. Однако содержащиеся в них положения не могут быть в полной мере раскрыты вне контекста влияния опыта неписаной конституции Великобритании и происходивших с ней изменений. Опыт конституционного развития Великобритании явился образцом для многих стран мира. Эта конституция служит примером постепенного эволюционного развития, которое предопределило ее особенности и сущность, а также специфику регулирования общественных отношений, в том числе в области публичных финансов. Как справедливо отмечается в научной литературе, «сущность британской конституции таится в особенностях процесса ее формирования и развития. В отличие от конституций других современных государств, она не является творением какого-либо конкретного парламента или короля, а представляет собой результат естественно-исторической эволюции государственного строя Англии, а с 1707 г. – Великобритании. Содержание британской конституции составлялось постепенно в течение столетий, путем накопления идей, принципов и норм, выработывавшихся практикой политической жизни или формулировавшихся в текстах законодательных актов»<sup>65</sup>.

Британские юристы выделяют три вида норм британской конституции: статутное право, общее право и обычай (его важной частью является парламентский обычай)<sup>66</sup>. Нормы статутного права содержатся в актах парламента, но последние по сути обобщают и кодифицируют прецедентное право (в рамках которого в свою очередь интерпретируются нормы статутов, что обеспечивает эволюционное развитие правовой системы Великобритании). К числу важнейших конституционных статутов относят Акт об урегулировании 1700 г., Акты о парламенте 1911 и 1949 гг., Акт о престолонаследии 1947 г., Великую хартию вольностей 1215 г., Билль о правах 1688 г. и целый ряд других. Большое значение имеет Акт о правах человека 1998 г., который инкорпорировал в правовую сис-

---

<sup>65</sup> Томсинов В.А. Развитие британской конституции в XX – начале XXI в. (статья первая) // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. – 2013. – № 2. – С. 8.

<sup>66</sup> Hood Phillips O., Jackson P. Constitutional and administrative Law. – London : Sweet&Maxwell, 2001. – P. 18.

тему Великобритании принципы, начала и нормы Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.<sup>67</sup> Общее право создается судами и это является их конституционным полномочи- ем, которое они реализуют на основе конституционных принци- пов, прежде всего принципа «*stare decisis*», т.е. «неукоснительно придерживаясь решенного ранее». Таким образом создаются су- дебные прецеденты, содержащие основополагающие начала орга- низации государства и защиты прав человека: *Ashby v. White*, 1703 г. (*ubi ius ibi remedium*<sup>68</sup>); *Att.-Gen. v. Wilts United Dairies*, 1922 (отсутствие права взимать деньги без согласия парламента); *Campbell v. Hall*, 1774 (отсутствие полномочия законодательство- вать по отношению к колониям, имеющим представительные ас- самблеи), и многие другие. Конституционные обычаи в Велико- британии (т.е. обычаи, отвечающие критериям, выработанным судебной практикой страны) также имеют древние исторические корни, поскольку один из критериев признания обычая состоит в том, что он должен «существовать с незапамятных времен» (*since time immemorial*). Английские юристы, отмечая большую роль в конституционном праве страны конституционных обычаев, указы- вают на их глубокие исторические корни (как составная часть пра- ва они появились еще во времена норманнского завоевания (1066), когда конституция в целом имела форму обычая<sup>69</sup>).

Конституционные обычаи регулируют сферу полномочий и определяют взаимоотношения монарха, парламента и правитель- ства. Они внесены в специальный перечень, хранящийся в библиоте- ке Палаты общин. К ним относятся, в частности, такие обычаи как: договоры не будут ратифицированы до принятия парламентом соответствующего закона; монарх действует по совету своих ми- нистров; все законопроекты о налогообложении должны исходить из Палаты общин; только премьер-министр дает советы монарху о роспуске парламента и др.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Иванова И.К. Акт о правах человека 1998 г. : Инкорпорация Конвенции о защите прав человека и основных свобод в правовую систему Соединенного Коро- левства // Труды Института государства и права РАН. – 2014. – № 6. – С. 119–128.

<sup>68</sup> *Ubi ius ibi remedium* (*лат.*) – где закон, там и защита.

<sup>69</sup> Hood Phillips O., Jackson P. *Constitutional and administrative Law*. – London : Sweet&Maxwell, 2001. – P. 18.

<sup>70</sup> Яровая М.В., Дерябин Ф.Ю. Историко-правовые аспекты формирования неписаной части конституции Великобритании // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия Юридические науки. – М., 2018. – № 1 (29). – С. 39.

Организация публичных финансов в Великобритании прошла длительный путь развития и отражала изменения в организации публичной власти, взаимоотношениях парламента, короля и других органов, в интерпретации прав подданных. Появившиеся в процессе поисков наиболее приемлемых для всех участников политических отношений форм взаимодействия институты неписаной английской финансовой конституции, такие как верховенство парламента в вопросах налогообложения, внесение финансовых законопроектов в нижнюю палату, парламентский контроль за государственным долгом, формирование консолидированных фондов и другие, были воспроизведены в той или иной мере в писаных конституциях бывших английских колоний от США до Белиза. Отдельные институты неписаной финансовой конституции Великобритании вошли в мировой «фонд» конституционно-правовой мысли и практики не только стран англосаксонской системы права, но и стран, принадлежащих к другим правовым системам. По сути неписаная финансовая конституция Великобритании является прообразом всех остальных моделей финансовой конституции, включенных в современные писаные конституции разных регионов мира, поскольку они содержат положения, такие как утверждаемый парламентом бюджет, подотчетность правительства в расходовании средств парламента, регулирование государственного долга, и некоторые другие, утвердившиеся в мировой практике благодаря опыту именно Великобритании. Иначе говоря, у значительного числа институтов современной финансовой конституции обнаруживаются «британские» корни. Вместе с тем некоторые институты, которые получили в значительной части стран иную организацию и оформление, чем в Великобритании, стали «фирменным», узнаваемым отличием именно британской модели, как, например, единоличный орган финансового контроля в противоположность распространенным во многих странах, не принадлежащих к англосаксонской системе права, коллегиальным органам – счетным палатам.

В Великобритании достаточно рано сформировалось понимание того, какие именно стороны публичных финансов имеют первостепенное значение, поскольку без них общественный порядок подвергается опасности или вообще невозможен, а затем эти идеи были воплощены и многократно проверены на практике. В процессе формирования теории и практики публичных финансов были сделаны открытия в сфере регулирования публичных финансов, которые повлекли важнейшие изменения, большая

часть из которых превратилась в своего рода аксиомы финансовой конституции. В их числе можно отметить следующие наиболее важные изменения фундаментального характера, которые привели к современному конституционному регулированию публичных финансов не только в бывших английских владениях по всему миру, но и в других странах.

В Великобритании достаточно рано приобрел законченность и определенность процесс перехода контроля над финансами государства от монарха к народному представительству, от единоличного органа к коллегиальному представительному органу. Серьезные изменения в сфере публичных финансов в Великобритании с глубокой древности отражались в принимаемых парламентом и монархом правовых актах. Усиление английского парламента и превращение его во всесильный орган происходило на почве укрепления его прав в ходе борьбы с Короной по вопросам налогообложения. Внешне целью парламента было ограждение государственных финансов от спонтанных, непродуманных или просто эгоистичных решений монарха, но по сути речь шла о борьбе за власть, поскольку борьба за государственные финансы – это борьба за обладание властью.

В результате победы парламента в этой борьбе сформировался не только конституционный принцип верховенства парламента, но и особый порядок его реализации в финансовой сфере. Происходило это постепенно. Принцип установления налогов законом, обеспечивавший верховенство представительного органа в этом вопросе, возник в английском праве в Средние века. Еще Статут о неналожении податей 1297 г. содержал положение о том, что «никакой налог или пособие не будет впредь налагаться или взиматься в Королевстве нашем без воли и общего согласия архиепископов, епископов и других прелатов, графов, баронов, рыцарей, горожан и других свободных людей в Королевстве нашем»<sup>71</sup>. Это право не всегда строго соблюдалось монархами, поэтому периодически принимались акты, призванные подтвердить и тем самым закрепить это право. Так, Петиция о праве от 6 июня 1628 г. гласила: «Законами этого Королевства постановлено, что ни на кого не могут быть налагаемы повинности или налоги... и они не могут быть принуждаемы платить какой-либо налог, подать, сбор или другую подобную повинность, не установленную общим

---

<sup>71</sup> Черниловский З.М. История феодального государства и права. – М. : ВЮЗИ, 1959. – С. 287.

согласием в парламенте»<sup>72</sup>. Как известно, этот акт отразил наличие разногласий между Коронай и парламентом в понимании организации власти и распределении полномочий между различными государственными органами<sup>73</sup>.

Тем не менее это право постоянно было предметом противоборства парламента и монарха. В период английской революции 1640–1660 гг. упрочение позиций парламента в вопросах налогообложения было одной из центральных тем<sup>74</sup>. Права парламента в этой сфере окончательно утвердились только после революции, но и позднее они подтверждались в статутах уже в виде запретов на нарушение утвердившегося порядка. Так, английский Билль о правах 1689 г. подтверждал запрет «на взимание сборов в пользу и в распоряжение Короны и в ином порядке, чем установлено» парламентом<sup>75</sup>. Трансформация налогообложения в Англии происходила параллельно со становлением конституционного строя, в том числе и в части становления неписаной финансовой конституции, что способствовало осознанию конституционным законодателем в других странах значимости данного инструментария, поэтому положения о законодательном установлении налогов народным представительством вошли уже в первые конституционные акты и сохраняются на конституционном уровне как важнейшая часть финансовой конституции до сих пор. Полнота прав народного представительства в налогообложении стала одним из фундаментальных принципов конституционного строя, это также является вкладом английского конституционализма в мировой опыт.

В процессе становления конституционного строя в Великобритании произошло перераспределение полномочий в финансовой сфере между двумя палатами. Приоритет в финансовых вопросах перешел к нижней палате. Именно в нее должны были вноситься финансовые законопроекты. Как отмечал в начале XX в. Ю. Гачек, «в большом числе конституций... имеется предписание о том, что финансовые и бюджетные законы должны быть сперва внесены в народную палату. Это предписание взято из Англии, где

---

<sup>72</sup> Кудрявцев А.Е. Великая английская революция. – Л. : Рабочее издательство «Прибой», 1925. – С. 174–175.

<sup>73</sup> Томсинов В.А. Юридические аспекты английской революции 1640–1660 годов. Период конституционной борьбы : ноябрь 1640 – август 1642 г. : учебное пособие. – М. : Зерцало-М, 2010. – С. 94.

<sup>74</sup> Там же. С. 88–95.

<sup>75</sup> Дмитриевский Н.П. Законодательство английской революции. 1640–1660 гг. – М. ; Л. : Изд-во Академии наук СССР, 1946. – С. 339.

уже в 1593 году Бэкон дал ему такое обоснование: «И у нас есть основание к тому, чтобы настаивать на нашей привилегии, так как мы видим, что налог ложится преимущественно на нас»<sup>76</sup>.

Важным английским изобретением в области публичных финансов стало аккумулирование финансовых средств государства в Консолидированном фонде. Уильям Питт-мл. (1759–1806), будучи министром финансов, искал пути оптимизации управления государственными финансами и под влиянием идей А. Смита провел объединение трех государственных фондов в единый Консолидированный фонд, куда должны были поступать деньги от таможен, акциза и штемпельных пошлин в Англии и Шотландии<sup>77</sup>. Данное стратегическое решение было предложено Уильямом Питтом-мл. в его речи о бюджете 1787 г., в которой он решительно выступал за консолидацию пошлин. Эта мера в английской литературе оценивается как «одна из наиболее важных в коммерческой истории Англии»<sup>78</sup>. Консолидированный фонд сохранился до настоящего времени не только в Великобритании. Он стал важнейшим институтом современного конституционного регулирования публичных финансов для значительной части бывших английских колоний.

Термин «цивильный лист» является выражением концепции разграничения финансов и имущества государства и монарха и происходит из Англии. Известный российский ученый XIX в., специалист по государственным финансам И.И. Янжул отмечал, что при абсолютизме «цивильного листа не существовало в современном смысле этого слова: все доходы правительства прямо поступали к королю, который и был ответственен уже за все издержки правительства, какого бы рода они ни были, т.е. уплачивал безразлично все расходы государства»<sup>79</sup>. После революции в 1688 г. были внесены изменения в порядок распоряжения государственными финансами. Морские и военные расходы, а также выплаты по государственным долгам в этот период были настолько велики, что не могли покрываться обычным путем. В связи с этим было решено назначить специальные источники, которые были

---

<sup>76</sup> Гачек Ю. Общее государственное право. Ч. I. Право современной монархии. – Рига : Тип. К. Зейберлих, 1913. – С. 151.

<sup>77</sup> Страгис Ю.П. История экономики : в 2 ч. : учебник для вузов. Ч. 2. – 2-изд. – М. : Юрайт, 2017. – С. 37.

<sup>78</sup> Warkentin J.H. The Financial Policy of William Pitt, 1784–1802 / Master's Thesis. – Lawrence : University of Kansas, 1908. – P. 21.

<sup>79</sup> Янжул И.И. Ливерпульская ассоциация финансовых реформ. Опыт критики государственных расходов. – СПб. : Просвещение, 1880. – С. 117.

исключены из распоряжения монарха. Это разграничение сохранилось и потом и получило правовое оформление в царствование королевы Анны, когда вышел Акт о гражданском листе<sup>80</sup>, ограничивавший расход денег, ассигнованных парламентом королеве, исключительно расходами на гражданское управление. Сам термин первоначально относился к названию, обозначавшему государственный доход, на который относилось большинство окладов чиновников<sup>81</sup>. Однако представление о гражданском листе монарха в это время все еще было широким, т.е. под ним понимались кроме расходов двора все государственные расходы, за исключением военных, морских и процентов по займам. Как отмечал Ю. Гачек, «еще при Георге IV в 1820 г. на гражданский лист относились все расходы на министерство иностранных дел и большая часть расходов на юстицию, и только в царствование королевы Виктории гражданский лист ограничили исключительно росписью расходов на содержание главы государства с его семейством и придворного ведомства, вместе с издержками, зависящими непосредственно от воли монарха»<sup>82</sup>. С этого момента существование гражданского листа означало, с одной стороны, что монарх больше уже не распоряжался бесконтрольно всеми финансами государства, а получал от него определенное содержание. Размер этого содержания стал определяться парламентом. С другой стороны, положения конституций о гражданском листе свидетельствовали о разграничении публичной сферы, в которой действовал монарх, и его частных финансов, об «очищении» публичной сферы от средневековых черт. Положения о гражданском листе впоследствии стали обязательной составной частью конституций монархических государств и остаются таковыми до настоящего времени.

Модель организации банковской системы с центральным государственным банком также была задумана и реализована в Великобритании. Банк Англии был учрежден Актом о Банке Англии в качестве корпорации в 1694 г. для обеспечения финансовой поддержки Англии для ведения войны с Францией (хотя в самом Акте

---

<sup>80</sup> На момент принятия он назывался An Act for granting to His Majesty a further Subsidy of Tunnage and Poundage towards raising the Yearly Sum of Seven hundred thousand Pounds for the Service of His Majest[ies]ties. Название Акт о гражданском листе акт получил позднее. См.: Hood Phillips O., Jackson P. Constitutional and administrative Law. – London : Sweet&Maxwell, 2001. – P. 314.

<sup>81</sup> Гачек Ю. Общее государственное право. Ч. I. Право современной монархии. – Рига : Тип. К. Зейберлих, 1913. – С. 90.

<sup>82</sup> Там же. С. 118.

и Уставе Банка Англии говорилось о том, что его целью является «поддержание благосостояния нашего народа»). В Уставе Банка Англии, утвержденном королем и королевой Англии и Шотландии, устанавливался размер совокупного уставного капитала (1200 фунтов) и многочисленные права этого учреждения, в частности, права «иметь, покупать, получать, владеть, обладать, пользоваться и сохранять за собой любые поместья, имения, земли, арендованное имущество, свободы и привилегии, права, наследуемое имущество и владения любого вида, а также покупать и приобретать любые товары и изделия...»<sup>83</sup>. Он получил особый статус акционерного банка (другие акционерные банки в Англии и Уэльсе не разрешалось создавать до 1826 г.), который (вместе с положением банкира правительства) дал банку значительные конкурентные преимущества и создал основу для дальнейшего развития в качестве центрального банка. В отношении представления в судах данный орган приравнивался ко всем другим корпорациям Англии и доминионов и обладал всей полнотой процессуальных прав. Статус Банка Англии неоднократно претерпевал разнообразные изменения: он был преобразован в центральный банк страны в 1844 г., национализирован в 1946 г. и превращен в независимую публичную организацию в 1997 г. Однако для целей данного исследования важно, что статус этого учреждения был своего рода ориентиром для организации публичных финансов в других странах. Именно Устав Банка Англии послужил образцом для создания А. Гамильтоном первого Банка США<sup>84</sup>.

Широко распространенные в первых конституциях положения о гарантиях признания и выплаты государственного долга имели тоже англосаксонское происхождение. Так, статья XXXIX английского Орудия управления от 16 декабря 1653 г. гласила: «Данные в силу акта и ордонанса парламента в какой-либо сумме или суммах денег в виде какой-либо из означенных выше земель, акциза или какого-либо иного государственного дохода, а также обеспечения, данные в силу публичного кредита нации, и обязательства, основанные на государственном кредите, об удовлетворении государственных долгов и убытков будут сохранять свою силу и оставаться прочными и не должны считаться ничтожными

---

<sup>83</sup> Устав Банка Англии 1694 г. // Сайт: Всеобщая история государства и права. – URL: <https://constitutionallaw.ru/?p=2096> (дата обращения 01.09.2021).

<sup>84</sup> Hill A.T. The First Bank of the United States. 04/12/2015. – URL: <https://www.federalreservehistory.org/essays/first-bank-of-the-us> (accessed 01.09.2021).

и недействительными под каким бы то ни было предлогом»<sup>85</sup>. На практике государственный долг длительное время постоянно присутствовал в истории страны, поскольку войны были частыми, их ведение сопровождалось ростом государственного долга, а выплаты по нему растягивались. Наиболее эффективной для финансов государства и сопровождавшейся различными тактиками решения была борьба с этим явлением правительства Уильяма Питта-мл. После войны с Америкой государственный долг достиг рекордной по тем временам суммы в четверть миллиарда фунтов стерлингов<sup>86</sup>. В 1786 г. правительство предложило целую систему мер по аккумулярованию средств для погашения государственного долга, которая должна была ликвидировать его через 25 лет (упрощение системы ввозных пошлин, введение новых акцизов, использование для его выплаты излишков государственного бюджета и др.). Хотя революция во Франции и затем почти непрерывная 20-летняя война с этой страной не позволили реализовать данный план У. Питта-мл. в задуманные сроки, описанные выше и другие меры позволили Англии стабилизировать фунт стерлингов и получать даже большие кредиты, чем запрашивались правительством<sup>87</sup>, а затем ликвидировать государственный долг. Этот английский опыт также был объектом пристального изучения другими странами, хотя далеко не всем удавалось его повторить.

Государственный финансовый контроль в Великобритании неоднократно претерпевал существенные изменения. Наиболее ранняя и краткая информация о должностном лице, который проводил ревизию государственных расходов, относится к 1314 г. Это ссылка на аудитора казначейства, соответственно, эта должность появилась ранее. В 1556 г. Елизавета I ввела должность ревизоров, на которых была официально возложена ответственность за аудит платежей казначейства. Однако со временем эта система утратила свое значение, и в 1780 г. был принят статут об уполномоченных за ревизию публичных счетов, с 1834 г. они работали совместно с контролером казначейства, ответственного за отпуск средств правительству. Последующие крупные изменения в области финансо-

---

<sup>85</sup> Конституции и законодательные акты буржуазных государств в XVII–XIX вв. (Англия, США, Франция, Италия, Германия) : сб. документов / под ред. проф. П.Н. Галанзы. – М. : Гос. изд-во юрид. литературы, 1957. – С. 95.

<sup>86</sup> Меншиков И.С. Премьер-министры в политической системе Великобритании XIX в. : монография. – Курган : Изд-во Курганского госуниверситета, 2019. – С. 150.

<sup>87</sup> Там же. С. 151.

вого контроля традиционно связывают с финансовыми реформами У. Гладстона во время его нахождения на посту канцлера казначейства (1859–1866). Гладстон провел крупные реформы государственных финансов и парламентской подотчетности. Инициированный им Акт о казначейских и ревизионных департаментах 1866 г. (Exchequer and Audit Departments Act 1866) был призван наладить надлежащий учет государственных финансов, который был к этому моменту недостаточным. Акт обязал все департаменты представлять годовые отчеты и учредил должность Генерального контролера и аудитора, а также департамент казначейства и аудита. Была установлена четкая система парламентского контроля, при которой Палата общин санкционировала расходование государственных средств, Генеральный контролер и аудитор контролировали их выдачу, департаменты создавали счета, Генеральный контролер и аудитор проверяли их, а результаты проверок рассматривались Комитетом публичных счетов – специальным парламентским комитетом, созданным по инициативе Гладстона в 1861 г. Таким образом, с одной стороны, была создана логичная система парламентского контроля, которая в дальнейшем изменялась главным образом в направлении усиления и детализации форм данного контроля<sup>88</sup>, с другой – окончательно установилась система единоличного органа, обеспечивающего контроль и отчитывающегося перед парламентом, которая потом была воспринята многими странами британской модели.

## **2.2. Англосаксонская модель финансовой конституции и ее трансформации**

Под англосаксонской моделью финансовой конституции понимается в данном случае модель, которая была реализована при непосредственном участии метрополии в национальных конституциях бывших английских колоний (за исключением США, модель которой в силу своей оригинальности должна быть выделена как самостоятельная). Модель финансовой конституции, использованная странами англосаксонской системы права, основана на базо-

---

<sup>88</sup> Подробнее с дальнейшими реформами государственного финансового контроля в Великобритании можно ознакомиться на сайте британского Национального ведомства по аудиту – National Audit Office. – URL: <https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/history-of-the-nao/> (accessed 01.09.2021).

вых принципах неписаной финансовой конституции Великобритании, которые были распространены на ее колонии и сохранились в момент образования новых независимых государств из числа бывших английских колоний и принятия ими конституций, хотя в дальнейшем в этих странах могли использовать и положения из других моделей финансовой конституции.

Термин «колония» происходит от латинского слова «colōnia», что означало, с одной стороны, земельную собственность, сельскохозяйственный участок, с другой – «поселение (граждан какого-либо государства) на чужой территории, основанное переселенцами»<sup>89</sup>. Значение слова «колония» как такого особого, удаленного от основного государства поселения закрепилось в европейских языках и применялось в течение длительного времени без привязки к определенному, зависимому статусу этих поселений.

Колонии в этом смысле возникли в глубокой древности, но в колониальную систему как сложное и управляемое определенным образом из центра образование они соединялись только в периоды значительного усиления и активной экспансии по «завоеванию мира» отдельных государств, которые со временем превращались в метрополии. Великобритания являлась одной из крупнейших и экономически развитых метрополий. Следует отметить, что английская колониальная система не была застывшим памятником успешным завоеваниям этой страны. Она постоянно изменялась и эволюционировала, когда наступал момент, благоприятный для перехода на новый уровень регулирования и самостоятельности для колоний, принимался нормативный акт, трансформировавший существовавшие ранее публичные финансы и управление ими.

Организация английских колоний была оформлена целым рядом актов метрополии. Одни из них носили общий характер и распространялись на группу колоний. На основе таких актов происходила однотипная трансформация публичных финансов, которая носила, можно сказать, относительно массовый характер. Так, например, Вестминстерский статут 1931 г. установил правовое положение доминионов (Канады, Австралийского Союза, Новой Зеландии, Южно-Африканского Союза, Ирландского свободного государства, Ньюфаундленда) как автономных сообществ внутри Британской империи, равных по статусу. Акты английского парламента распространялись на них с их согласия. Действие других

---

<sup>89</sup> Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь. Около 50 000 слов. – Изд. 3-е, испр. – М. : Русс. яз., 1986. – С. 158.

актов распространялось только на одну бывшую колонию, как, например, Акт об управлении Индией 1919 г. или Конституционный акт 1867 г. (Акт о британской Северной Америке 1867 г.), предоставивший Канаде статус доминиона. К этой же группе актов относятся акты о независимости (Акт о независимости Индии 1947 г., Акт о независимости Ганы 1957 г. и др.). Такого рода акты отражали особенности организации и функционирования именно данных колоний.

Разнообразие правового регулирования было связано с тем, что эволюция правового статуса колоний происходила с разной скоростью. Первые проявления деколонизации в отношении Британской империи относятся еще к XVIII в. Английские колонии в Северной Америке отделились в одностороннем порядке, приняв Декларацию о независимости, послужившую впоследствии образцом для других актов такого рода, венчающих в правовом плане процесс сецессии. Это была классическая односторонняя революционная сецессия. Соответственно и финансовая конституция США строилась уже на основе особенностей федеративного устройства данного государства, а британский опыт самостоятельно трансформировался с учетом этого.

Что же касается других английских колоний, то в них процесс деколонизации и превращения в самостоятельные государства происходил «сверху», т.е. осуществлялся по инициативе самой метрополии и под постоянным контролем с ее стороны. Англосаксонская модель финансовой конституции в колониях имела правовой и эволюционный характер. Причем она разрабатывалась и применялась сначала в отношении зависимых территорий, населенных преимущественно европейскими переселенцами и их потомками. На практике в этот период ее апробация достаточно успешно была осуществлена, в частности, в Канаде, Австралии и Новой Зеландии. Для этой модели характерен постепенный процесс передачи колониям ряда полномочий с установлением для них нового статуса (доминионов). Внутренним правом Великобритании регулировался и процесс выхода частей колоний и превращения их при наличии достаточных оснований и условий в самостоятельную единицу. Этот процесс происходил в одних странах медленнее, в других с ускорением, исходя из конкретной исторической ситуации и национальных условий. Более того, в процессе деколонизации выкристаллизовывалась модель, базирующаяся на принципе «разрешено все, что не запрещено», приложения к деколонизации общих либеральных принципов свободы в сочетании с

обеспечением значимых социальных интересов государства в целом, которая впоследствии уже в XX в. была применена и в Канаде по отношению к Квебеку, а в самой Великобритании к Шотландии. Следует отметить, что в отношении африканских и азиатских колоний данный механизм не использовался и до определенного времени (середины XX в.) британская Корона старалась удерживать эти колонии любимыми, в том числе и силовыми, методами. В качестве доводов удержания колоний использовались аргументы о неготовности нецивилизованных народов к самостоятельному и ответственному государственному управлению.

Свойственные Великобритании принципы организации публичных финансов внедрялись также постепенно. Так, принцип «нет налогообложения без народного представительства», хорошо известный европейским переселенцам из Англии как фундаментальный конституционный принцип, применялся в колониях весьма своеобразно. Показателен в этом смысле пример Канады. Прежде всего сами органы народного представительства появились в ней в XVIII в., например, в Новой Шотландии – в 1758 г., на Островах принца Эдварда – в 1773 г., Нью-Брунсвике (отделившемся от Новой Шотландии) – в 1784 г., а в Нью-Фаундленде – в 1832 г. Что же касается Квебека и Онтарио, то в соответствии с Королевской прокламацией 1763 г. создание законодательных органов в них откладывалось «до лучших обстоятельств»<sup>90</sup>, иначе говоря метрополия не без оснований опасалась, что десятикратное превышение франкоговорящих над англоговорящими в них приведет как к преобладанию франкоговорящих представителей в этих органах, так и к обострению отношений между этими разноязычными общностями. Акт о Квебеке 1774 г., в отличие от Королевской прокламации 1763 г., содержал более определенное высказывание о возможности создания в Квебеке в перспективе представительных органов, а на переходный период предусматривал им замену в виде совещательных органов при королевской администрации колонии.

Следует отметить, что ни создание законодательных органов в части колоний, ни формирование совещательных органов в Квебеке не повлекли в тот период передачу им законодательного полномочия по установлению налогов, общая королевская прерогатива в налоговой сфере осталась неизменной. Таким образом, они не

---

<sup>90</sup> Monahan P.J. Constitutional Law. – 3 rd. ed. – Toronto : Irwin Law Inc., 2006. – P. 35.

являлись полноценными законодательными органами, обладающими свойственными парламенту Великобритании финансовыми полномочиями.

Конституционный акт 1791 г. ввел систему, при которой король и олицетворяющий его в колониях генерал-губернатор объединяли в себе три ветви власти. При этом существовали и суды, и законодательные, и исполнительные органы. Законодательная власть в колониях интерпретировалась как совместно осуществляемая британским парламентом и законодательным органом колонии. По сути это была попытка придать видимость законодательной власти органам колоний. Поскольку члены законодательного совета одобрялись королем (а подбирались генерал-губернатором), то правление в колониях представляло собой не представительное правление, а правление генерал-губернатора посредством и с помощью этих органов, в отношении которых он обладал правом вето. Соответственно, в полной мере представительными органами законодательные ассамблеи не были, а финансовые вопросы по существу оставались в ведении колониальной администрации метрополии.

Реальная трансформация в этой области связана с представлением лордом Даремом подробного доклада, направленного на решение финансовых проблем франкоязычной части колоний, которая существенно отставала с экономической точки зрения от англоязычной части. В докладе были сформулированы предложения о перераспределении полномочий от метрополии в пользу администрации колоний. Необходимость предлагаемых изменений обосновывалась тем, что при существовавшей системе слишком много вопросов требовалось согласовывать с Лондоном. В качестве средства урегулирования не прекращавшегося конфликта между франкоговорящими и англоговорящими жителями колоний предлагалось объединение Верхней и Нижней Канады<sup>91</sup> в единую колонию. Акт о Союзе 1840 г. реализовал эти предложения. Возникла провинция Канада с одним генерал-губернатором, единым выборным органом, наделенным законодательными полномочиями «для обеспечения мира, процветания и доброго правления Канады»<sup>92</sup>. Однако законодательный орган не обладал всей полнотой законодательной власти. Определяющее значение имели акты бри-

---

<sup>91</sup> Колония была разделена на две части – Верхнюю и Нижнюю Канаду.

<sup>92</sup> Monahan P.J. Constitutional Law. – 3 rd. ed. – Toronto : Irwin Law Inc., 2006. – P. 43.

танского парламента, которые он мог развивать и конкретизировать применительно к канадским условиям, даже если в акте не говорилось о колониях.

В 1867 г. Канада получила статус доминиона, и ей был дарован английской Короной Акт о Британской Северной Америке (далее Акт 1867 г.), до сих пор сохраняющий свое действие. И полномочия субъектов федерации, и финансовые положения в нем были сформулированы иначе, чем в Конституции США, не только потому, что Канада не стала полностью самостоятельным государством и в данном правовом Акте был отражен факт его дарования<sup>93</sup>, но и прежде всего содержательно, а также с точки зрения примененных в нем законодательно-технических приемов и урегулированных правовых инструментов.

Применительно к финансам Акт 1867 г., во-первых, возвел на уровень национального конституционного регулирования вестминстерскую модель законодательного процесса, при которой финансовые билли (в данном акте они называются «билли о доходах и налогах») вносятся в нижнюю палату парламента (в Палату общин) и должны быть предварительно поддержаны главой государства (или его представителем). Кроме того, было предусмотрено право вето в отношении финансовых биллей (прежде всего право вето генерал-губернатора). Поскольку речь шла о доминионе, эта система имела дополнительную систему контроля со стороны королевы, которая могла в течение двух лет дезавуировать акт, утвержденный генерал-губернатором.

Во-вторых, в этом Акте содержался раздел VIII «Доходы; долги; активы; налоги», в котором имелись положения о создании нескольких консолидированных фондов: консолидированного налогового фонда, консолидированного доходного фонда и провинциального консолидированного доходного фонда. Согласно ст. 102 Акта 1867 г., «все налоги и доходы, правом на получение которых до образования и ко времени образования Союза обладали соответствующие законодательные собрания Канады, Новой Шотландии и Нью-Брансуика, за исключением тех из них, которые настоящим

---

<sup>93</sup> Первоначально данный акт не именовался конституционным, официально выраженное признание его конституционного характера произошло позднее. Однако по сути он с самого начала играл роль конституционного, и намерения законодателя имели именно конституционный характер. См.: Маклаков В.В. Конституция Канады (вступительная статья) // Конституции зарубежных государств. – М.: Издательство БЕК, 1996. – С. 309.

Актом зарезервированы за соответствующими законодательными собраниями провинций или которые они будут получать на основании специальных полномочий, предоставленных провинциям настоящим Актом, образуют Консолидированный фонд, предназначенный на потребности государственного управления Канады в порядке и в соответствии с обязательствами, предусмотренными настоящим Актом»<sup>94</sup>.

В-третьих, в Акте 1867 г. детально регулировался вопрос о жалованьи генерал-губернатора. Как представляется, это явилось в определенной мере перенесением на него, как представителя Короны в доминионе, представлений о цивильном листе, который в Великобритании был защищен соответствующим нормативным актом парламента.

В-четвертых, в этом Акте содержался ряд переходных положений, причем переход был урегулирован с учетом британского варианта принципа верховенства парламента: прежнее регулирование или порядок регулирования сохранились, но до тех пор «пока парламента Канады не постановит иное»<sup>95</sup>. Эта формулировка, взятая из права Великобритании, впоследствии будет многократно использована в конституционных актах, дарованных другим участникам Содружества.

В-пятых, в Акте 1867 г. был детально урегулирован вопрос о долговых обязательствах провинций, порядке и способах их погашения (ст. 112, 114, 115).

В-шестых, детально урегулирован вопрос о субсидиях провинциям, причем не ко всем в общем порядке, а применительно к каждой субсидируемой провинции, т.е. подход к выделению субсидий был индивидуализирован. Таким образом, мы видим действительно новый (разумеется, для писаной конституции) подход и вполне сбалансированную и детализированную в духе англосаксонской системы модель, которая до сих пор используется в бывших колониях Англии.

С 1887 г. на колониальной конференции в Лондоне было положено начало Британскому Содружеству наций, и колониальная политика Великобритании начала меняться в сторону расширения

---

<sup>94</sup> Конституции зарубежных государств. – Изд. 2-е испр. и доп. – М. : Издательство БЕК, 1997. – С. 534.

<sup>95</sup> Например, в ст. 120 эта формулировка используется при регулировании вопроса о форме платежей, в ст. 122 – применительно к сохранению в силе таможенных и акцизных законов и т.д.

самостоятельности колоний. Со временем наряду с Канадой статус доминиона обрели Австралийский Союз (1901), Новая Зеландия (1907), Южно-Африканский Союз (1910), Ньюфаундленд (1907) и Ирландия (1922). В актах конституционного значения, дарованных этим доминионам, а позднее в 60-е годы XX в. при даровании конституций другим бывшим колониям, обретшим независимость, указанные «наработки» канадского Акта 1867 г. были использованы и развиты. В результате сформировались характерные черты англосаксонской модели финансовой конституции этих стран. Бывшие колонии Великобритании расположены на разных континентах и соответственно конституции представлены на американском континенте конституциями Антигуа и Барбуды, Гренады, Содружества Доминики, Канады, Сент-Винсента и Гренадина, Сент-Китса и Невиса, Ямайки, Канады, которые в целом близки к англосаксонской модели и по духу; в Африке – конституциями Замбии, Зимбабве, Кении, Танзании и других стран, имеющими свой «африканский колорит», отражающий реалии этого региона; в азиатско-мусульманском мире – конституциями Индии, Бангладеш, Пакистана и некоторыми другими, в которых сочетаются черты, характерные для англосаксонской системы права, с мусульманским правом<sup>96</sup>, и в Австралии, где она имеет своеобразные черты как в силу федеративного устройства и предусмотренной конституцией возможностью принять на себя долги штатов (секции 105 и 105 А), так и в силу наличия в Австралии коренных народов. Тем не менее эти особенности и своеобразие не перекрывают англосаксонское происхождение и определяющие для данной модели финансовой конституции черты сходства. Трансформации финансовой конституции в рамках данной модели во многом определяются тесными связями внутри Британского Содружества, общностью англосаксонской системы права и таким явлением, как «перетекание прецедента»<sup>97</sup>, что обеспечивает значительное сходство в подходах к способам поддержания стабильности и обеспечения эволюционирования финансовой конституции. При этом сами базовые

---

<sup>96</sup> Например, в Конституции Пакистана, в целом построенной по англосаксонской модели, упоминаются мусульманские институты закята и вакфа (п. 40 Четвертого приложения Конституции Пакистана).

<sup>97</sup> О перетекании прецедента подробнее см.: Богдановская И.Ю. Эволюция судебного прецедента в «общем праве» // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2010. – № 2. – С. 75–85.

черты конституций стран англосаксонской модели обладают существенным сходством. К ним можно отнести следующее.

Во-первых, верховенство парламента в решении финансовых вопросов презюмируется и обеспечивается детальным регулированием процедуры прохождения финансовых биллей в парламенте во всех значимых аспектах: от конституционных положений об органе, который вправе признать билль финансовым, до возможности судебного обжалования принятых решений на разных этапах процедуры. Конституционное регулирование всех стадий прохождения финансовых биллей сопровождается в данной модели множеством деталей. Субъекты права законодательной инициативы в отношении финансовых и остальных биллей совпадают. Что же касается палат, в которые они могут быть внесены, то в соответствии с Вестминстерской системой, заимствованной данными странами, финансовые билли не могут быть внесены в верхнюю палату парламента. Тем самым в теории обеспечивается повышенный контроль нижней палаты за финансами. Такие положения запрещающего характера содержатся в конституциях данной модели повсеместно.

Во-вторых, в данных конституциях присутствует в качестве обязательного элемента значительное число дефиниций: консолидированного фонда, финансовых биллей, государственного долга и т.д. Как известно, эта характерная черта законодательной техники в англосаксонской системе права<sup>98</sup>, и она ярко выражена в данной модели финансовой конституции. Так, например, являющееся базовым для регулирования финансов понятие финансового билля обязательно включается в конституцию.

В-третьих, для конституций этой модели характерно конституционное регулирование статуса консолидированного фонда и доходов, которые в него поступают (ст. 74 Конституции Бангладеш 1972 г., ст. 266 Конституции Индии 1949 г., ст. 14 Конституции Бутана 2008 г. и др.), а также определение видов расходов из консолидированного фонда (ст. 88 Конституции Бангладеш 1972 г., ст. 91 и 92 Конституции Непала 2007 г., ст. 81 Конституции Пакистана 1973 г., ст. 59 Конституции Брунея 1959 г., ст. 17 Приложения восьмого Конституции Малайзии 1957 г., ст. 146 Конституции Сингапура 1959 г. и др.).

---

<sup>98</sup> Законодательная техника : научно-практическое пособие / под ред. Тихомирова Ю.С. – М. : Городец, 2000. – С. 253.

В-четвертых, конституции стран англосаксонской модели отличаются активным использованием денежной терминологии, в них детально в целом ряде статей регулируются вопросы о выплате денежных сумм, процентов, расходов по погашению долгов, амортизации основной суммы долга и т.п. Соответственно, с одной стороны, эти страны сталкиваются со сходными проблемами, связанными с современной модернизацией денежных систем, с другой стороны, им легче заимствовать наиболее удачный опыт, возникающий в рамках англосаксонской системы права.

В-пятых, сходство наблюдается и в системе органов, обеспечивающих функционирование публичных финансов. Эти страны естественным образом ориентируются на опыт Банка Англии, а на конституционном уровне в них по английскому образцу аудит осуществляется не коллегиальным органом, как в континентальной системе права, а единоличным органом – аудитором (в Бангладеш – Контролер и Генеральный аудитор, в Индии – Ревизор и Генеральный аудитор, в Непале – Генеральный аудитор, в Пакистане – Аудитор и т.д.). Этому органу отводится настолько значительная роль, что в конституциях обычно посвящена отдельная глава/часть порядку его назначения на должность и отстранению от нее, а также его функциям, задачам, обязанностям и полномочиям (часть VIII «Контролер и Генеральный аудитор» Конституции Бангладеш 1972 г., глава V «Ревизор и Генеральный аудитор» часть V Конституции Индии 1949 г. и др.).

Данное сходство базовых черт в рамках англосаксонской модели предопределяет во многом сходную трансформацию отдельных институтов финансовой конституции как в прошлом, так и в настоящем.

### **2.3. Американская модель финансовой конституции и ее трансформации**

Американская модель финансовой конституции по сравнению с заложенной в первоначальный текст моделью претерпела существенные изменения как за счет внесения в текст Конституции США поправок, так и главным образом благодаря интерпретации ее положений Верховным судом США, а также за счет доктрины «подразумеваемых полномочий». В целом современное состояние американской модели финансовой конституции под-

тверждает мнение, которое высказал в свое время известный исследователь конституционного права США А.А. Мишин: «Если сравнить действующий в настоящее время порядок осуществления государственной власти с конституционным предначертанием, то окажется, что между ними очень мало общего»<sup>99</sup>. При этом существующий разрыв между конституционным текстом и реальной финансовой конституцией США не воспринимается специалистами как необходимость принятия новой конституции, а скорее, как некая данность. Этому способствует ряд обстоятельств.

Текст Конституции США возник не на «пустом месте», не изобретался как нечто абсолютно новое. Он насыщен идеями и даже прямыми заимствованиями формулировок<sup>100</sup> положений, привезенными колонистами на американский материк из Англии. Они были осведомлены об идеях Дж. Локка о естественных и неотчуждаемых правах человека, к которым он относил жизнь, свободу и собственность, и многие из них разделяли его взгляды. А поскольку налогообложение затрагивало собственность, то с ним связывали и инструменты, позволяющие контролировать эту сферу. Так, основой для формулирования статей о полномочиях Конгресса в финансовой сфере явилась разработанная теоретически и воплощенная доктрина в Англии «Нет налогообложения без представительства» («No taxation without representation»)<sup>101</sup>. Убеждение,

---

<sup>99</sup> Мишин А.А. Государственное право США. – М. : Наука, 1976. – С. 30.

<sup>100</sup> Например, в положении преамбулы «о создании более совершенного союза» была использована формулировка из договора Англии с Шотландией 1707 г. См.: Miguel Bárcena J. de. Secesión y Constitución en los Estados Unidos // Cuadernos Manuel Giménez Abad. – 2014. – N 8. – P. 25. О современной критике в США данного положения, как нелогичного по отношению к ситуации создания данной Конституции, подробнее см.: Андреева Г.Н. Решение по Calxit в правовых механизмах предотвращения сессии в США // Россия : Тенденции и перспективы развития : ежегодник. – М., 2021. – Вып. 16, ч. 2 : XII Международная научно-практическая конференция «Регионы России : Стратегии развития и механизмы реализации приоритетных национальных проектов и программ», конференция «Научно-технологическое развитие России: Приоритеты, проблемы, решения» / РАН. ИНИОН. Отд. науч. сотрудничества ; Отв. ред. В.И. Герасимов. – С. 14. О роли права метрополии в формировании американской правовой системы, в том числе о причинах стремления американцев соответствовать традициям Англии, см.: Фридман Л. Введение в американское право. – М. : Прогресс-Универс, 1992. – С. 35–37.

<sup>101</sup> Irigoien M.A. Representation without Taxation, Taxation without Consent : the Legality of Spanish Colonialism in America // Revista de Historia Económica = Journal of Iberian and Latin American Economic History. – Cambridge, 2016. – A. 34, N 2. – P. 169–208.

что не должно облагаться налогами население, не имеющее представительства, сложилось в Англии еще во время гражданской войны. Принцип установления налогов в законодательном порядке был «экспортирован» Англией и в заокеанские колонии, прежде всего в Северную Америку. Известный российский историк В.В. Согрин отмечает, что в колониальный период «влияние ассамблей основывалось главным образом на том, что им удалось шаг за шагом сосредоточить в своих руках власть над финансами и бюджетом, поставив губернаторов в зависимость в их расходах. Ассамблеи приобрели повсеместно право вводить налоги, определять ежегодный бюджет колоний, устанавливать размеры жалованья для должностных лиц, включая самого губернатора»<sup>102</sup>. К моменту революций согласие представительных органов населения на установление налогов воспринималось в американских колониях как естественное положение дел, а покушение на данный принцип – как несправедливость<sup>103</sup>. Эти идеи получили отражение в конституционных по значению документах той эпохи, а также в текстах конституций бывших колоний, которые объявили о своей независимости, но еще не были объединены в федерацию, т.е. являлись самостоятельными государствами. Филадельфийский конгресс, который включал представителей отделившихся от Великобритании колоний, 15 мая 1776 г. предложил штатам подготовить и принять конституции. Два из тринадцати штатов оставили в силе дарованные Англией колониальные хартии, дав им статус конституций: Коннектикут – Хартии 1662 г. и Род-Айленд – 1663 г. По поводу этих двух актов известный государствовед XIX в. Георг Еллинек заметил, что они «являются, следовательно, древнейшими

---

<sup>102</sup> Согрин В.В. Политическая власть в США : характер и исторические этапы // Новая и новейшая история. – М., 2004. – № 2. – С. 3–27. Этот вывод В.В. Согрин делает, опираясь на работы американских историков.

<sup>103</sup> Бенджамин Франклин в 1770 г. писал переводчику своих работ на французский язык Б. Дюбуру: «Мы только утверждаем, что, поскольку у нас есть свои собственные парламенты и мы не имеем представителей в парламенте Великобритании, наши парламенты являются единственными судьями в этом деле и что английский парламент не имеет права брать наши деньги без нашего согласия. Фактически Британская империя – не единое государство, она включает многие государства, и, хотя парламент Великобритании без основания приписал себе власть облагать налогом колонии, он имеет на это столько же права, сколько на обложение Ганновера. Мы имеем общего короля, но не общих законодателей». См.: Хрестоматия по новой истории. Ч. 1. – М. : Учпедгиз, 1958. – С. 43.

писанными конституциями в современном смысле слова»<sup>104</sup>. Остальные одиннадцать приняли новые конституции еще до Великой французской революции. Вирджиния, Нью-Джерси, Пенсильвания, Делавэр, Мэриленд, Северная Каролина приняли конституции в 1776 г., Джорджия, Нью-Йорк, Вермонт – в 1777 г., Южная Каролина – в 1778 г., Массачусетс – в 1780 г., Нью-Гэмпшир – в 1783 г. Эти конституции содержали билли о правах и довольно подробно регулировали отношения собственности, более того, именно положения этих конституций, как это ни парадоксально, послужили основой для второй, французской конституционной модели: они были хорошо известны в Европе, и их положения стали основой для формулировок французской Декларации прав человека и гражданина<sup>105</sup>.

В российской литературе обращено внимание на существенные различия между этими конституциями, в связи с чем высказано предположение, что в числе многочисленных причин этих различий «определяющим является то, что основные законы разрабатывались на разных этапах американской революции и отражали различия в накале борьбы и соотношении политических сил»<sup>106</sup>. Будучи справедливым в целом по отношению к первым североамериканским конституциям, применительно к их финансовым конституциям данное наблюдение не подтверждается, поскольку в конституциях, принятых даже в один и тот же год, присутствовало некоторое одинаковое по содержанию «ядро» регулирования публичных финансовых отношений, которое сочеталось с существенными различиями в охвате институтов финансовой конституции и деталях их регулирования. Как представляется, определяющую роль в этом играла степень укорененности принципов английской финансовой конституции в предшествующий период. Это заставляло конституционного законодателя уделять больше или меньше внимания регулированию финансовых отношений, обходиться минимумом или вводить дополнительные гарантии.

---

<sup>104</sup> Еллинек Г. Декларация прав человека и гражданина. – М. : Т-во Сытина, 1906. – С. 16.

<sup>105</sup> См. об этом: Коркунов Н.М. Сравнительный очерк государственного права иностранных держав. Ч. 1. Государство и его элементы. – СПб. : Тип. Стасюлевича М.М., 1890. – С. 15. Этот же вывод подробно обоснован в работе Г. Еллинека. См.: Еллинек Г. Декларация прав человека и гражданина. – М. : Право, 1906. – С. 14–38.

<sup>106</sup> Лафитский В.И. Конституционный строй США. – 2-е изд. – М. : Статут, 2011. – С. 29.

Во всех этих актах присутствовали положения о полномочиях законодательных органов в сфере принятия законов, в том числе «денежных». При этом во многих конституциях по английской модели было проведено разграничение полномочий между палатами в двухпалатных парламентах, при котором внесение финансовых биллей было предусмотрено, что финансовые билли вносятся только в нижнюю палату (ст. VI Конституции Нью-Джерси 1776 г., Конституция Нью-Гэмпшира 1776 г.<sup>107</sup>, ст. X и XI Конституции Мэриленда 1776 г., ст. 8 Конституции Делавэра 1776 г. и др.). Другое часто встречающееся в конституциях положение состоит в запрете устанавливать чрезмерные налоги и налагать чрезмерные штрафы (ст. X Конституции Северной Каролины 1776 г., ст. LIX Конституции Джорджии 1776 г. и др.).

В остальном финансовые конституции существенно различались. Так, Конституция Нью-Джерси 1776 г., предельно лаконичная в целом, в сфере публичных финансов содержала только положение о разграничении полномочий двух палат в этой сфере (ст. VI). Несколько подробнее регулировала финансовые отношения Конституция Северной Каролины 1776 г. В числе полномочий законодательной власти помимо собственно законов она установила полномочие назначать казначея или казначеев путем совместного голосования двух палат (ст. XXII). Конституция Джорджии 1776 г. помимо положения общего характера о полномочиях законодательного органа и запрета взимать чрезмерные налоги и штрафы содержала положение об ограничении размера судебных издержек тремя фунтами (ст. XLVIII). Конституция Нью-Гэмпшира 1776 г. содержала требование, чтобы все законы о взимании денег исходили от Палаты представителей, в ней также упоминалось о выборных должностях в графствах – казначеях графств. Конституция Мэриленда 1776 г. в ст. XIII включала относительно подробное положение о принципах справедливого налогообложения «для хорошего правления и блага общества». В Конституции Делавэра 1776 г. полномочиям законодательной власти в финансовой сфере корреспондировало положение о полномочиях исполнительной власти на расходование денег с согласия законодательного органа (ст. 7). Эти и другие положения принятых одновременно конституций, с одной стороны, наглядно показывают, что в сфере публичных финансов бывшие североамериканские колонии следовали традициям, привезенным или заимствованным из английского

---

<sup>107</sup> Эта конституция не имела деления на статьи.

права, причем эти традиции были настолько укорененными, что не требовали в большинстве бывших колоний подробного регулирования. Конституции оформляли не новые, а уже существующие и известные законодателю отношения и процедуры, акцентируя внимание только на тех аспектах, которые по своей природе требовали четкого урегулирования или могли быть подвергнуты сомнению. С другой стороны, в приведенных примерах конституций просматриваются переключки и с будущей Конституцией США, указывающие на общность происхождения конституционно-правовых идей.

В американской Декларации независимости 1776 г. в «наборе бесчисленных несправедливостей и насилий, непосредственной целью которых является установление неограниченного деспотизма»<sup>108</sup> и которые были совершены королем Великобритании, упоминалось, что «он объединялся с другими лицами, чтобы подчинить нас юрисдикции, чуждой нашей конституции и не признаваемой нашими законами, утверждал их акты, претендовавшие стать законодательством и служившие... для обложения нас налогами без нашего согласия»<sup>109</sup>.

Воспринятые из английского права принципы и нормы в финансовой сфере получили в ходе государственного строительства в США дальнейшее развитие. Здесь большую роль сыграло то обстоятельство, что в выстраивании финансовой системы государства и формировании реальной национальной финансовой конституции участвовали такие выдающиеся американские политики и мыслители, как А. Гамильтон, Т. Джефферсон, Дж. Вашингтон, В. Вильсон и др.

Правовая система США относится к англосаксонской системе права, в которой положения статутов «достраиваются» судебными прецедентами и правовыми обычаями. Благодаря этому положения Конституции США, даже самые далекие от современных реалий для «внешнего» наблюдателя, не оказываются в правовом вакууме, а трактуются через призму решений Верховного суда США, адаптирующих его к новым реалиям. Определенная часть общественных отношений в публичной финансовой сфере была урегулирована благодаря так называемым подразумеваемым полномочиям, которые выводят из последнего абзаца раздела 3 ст. 1

---

<sup>108</sup> Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательство / под ред. О.А. Жидкова ; перевод О.А. Жидкова. – М. : Прогресс, 1993. – С. 25–26.

<sup>109</sup> Там же. С. 27.

Конституции. В нем установлено, что Конгресс США обладает правом «издавать все законы, которые необходимы и уместны для осуществления вышеперечисленных полномочий и всех других полномочий, предоставленных настоящей Конституцией правительству Соединенных Штатов или какому-либо его департаменту или должностному лицу». Как отмечает В.И. Лафитский, «в процессе развития федеративных отношений данная норма сыграла едва ли не решающую роль в расширении прав федерации. Свободное ее толкование Верховным судом США утвердило исключительные права федеральных властей в области финансового и авторского права»<sup>110</sup>.

Функционирование экономики сначала колоний, а затем конфедерации и, наконец, федерации на началах либерализма обусловило специфику регулирования публичных финансов в США. Особенно наглядно это проявилось в формировании Федеральной резервной системы, на которую возложена роль контролера государственного долга.

В силу особенностей исторического развития и правовой системы США всю историю финансовой конституции этого государства можно рассматривать как непрерывную трансформацию и приспособление к меняющимся реалиям.

Исходный текст Конституции США содержит немало положений, регулирующих публичные финансы. Поскольку речь идет о федеративном государстве, то значительная часть этих положений относится к сфере разграничения компетенции между федерацией и штатами, причем при создании текста Конституции были применены особые законодательно-технические приемы: часть положений сформулированы как устанавливающие полномочия и определяющие предметы ведения, другие содержат запреты как для федерации, так и для штатов. Изобретенная отцами-законодателями модель изначально обладала высокой степенью привлекательности. Разграничение предметов ведения и полномочий с использованием запретов из Конституции США было заимствовано странами Латинской Америки и интегрировано в качестве важной составной части в латиноамериканскую модель финансовой конституции. В Конституции США можно выделить несколько групп норм, относящихся к финансовой конституции.

---

<sup>110</sup> Лафитский В.И. Конституционный строй США. – М. : Контракт, 2007. – С. 124.

Во-первых, это нормы, устанавливающие предметы ведения федерации, которые реализуются Конгрессом. Согласно разделу 8 ст. 1, Конгресс имеет право «чеканить монету, регулировать ценность ее и иностранной монеты; предусматривать ответственность за подделку ценных бумаг и находящейся в обращении монеты Соединенных Штатов».

Во-вторых, вышеприведенную норму дополняет регулирование со стороны президента на основе принципа подразумеваемых полномочий.

В-третьих, в Конституцию включены нормы, определяющие сферу совпадающих полномочий федерации и штатов (налогообложение, расходование денег на поддержание всеобщего народного благосостояния, займы, регулирование порядка организации и деятельности банков).

В-четвертых, в поправке X определены по остаточному принципу предметы ведения штатов.

В-пятых, имеются нормы, вводящие запреты для Конгресса США действовать определенным образом в финансовой сфере (запрет на обложение налогом экспортируемых товаров, на введение прямых налогов безотносительно к численности населения штатов, на введение неодинаковых косвенных налогов).

В-шестых, аналогичным образом запреты установлены и для штатов. Ни один из штатов, согласно разделу 10 ст. 1, не может «чеканить монету; выпускать кредитные билеты; предусматривать выплату долгов, кроме как золотой или серебряной монетой», а также облагать налогами экспортируемые товары.

Если данные положения рассмотреть содержательно, то нельзя не отметить, что, разграничивая предметы ведения федерации и штатов, а также определяя полномочия таких органов, как Конгресс США или президент, конституционный законодатель создал основы для регулирования денежной системы, государственного долга, налогообложения и некоторых других институтов. Таким образом, данные институты были урегулированы не как таковые, а опосредованно, через регулирование предметов ведения и полномочий, и эта изначальная особенность отличает американскую модель финансовой конституции от других моделей.

Конституция США подарила миру модель конституционного регулирования финансов, адаптированную к федеративному устройству государства и создающую основу для отношений между федерацией и штатами в рамках англосаксонской системы права. В ней отражены такие аспекты финансовой конституции, как

бюджет, налоги, статус денег, государственный долг и др. Целый ряд положений данной конституции являются фундаментальными принципами обеспечения финансовых основ конституционного строя. Так, в разделе 9 ст. 1 установлен принцип публичности использования бюджета: «Не могут выдаваться из казначейства какие-либо денежные суммы иначе как в соответствии с ассигнованиями, установленными законом; представляемые регулярно сообщения и отчеты о поступлениях и расходовании государственных средств должны регулярно публиковаться». Запрет на выдачу государственных средств в обход закона (т.е. народного представительства, которое его принимало) и принцип публичности государственных расходов должны были поставить надежную преграду для расходования средств налогоплательщиков, таким образом, статья являлась еще и прагматичной.

Интерпретация этих и других содержащихся в тексте Конституции США положений, относящихся к регулированию публичных финансов, претерпевала различные изменения за ее более чем двухсотлетнее существование. Анализ всех направлений этих изменений выходит за рамки данной работы и требует отдельного монографического исследования. В рамках данного исследования имеет смысл выделить основные, наиболее значимые трансформации. В американской финансовой конституции поворотными моментами, вызвавшими ее трансформацию, явились: произведенные изменения в разграничении полномочий между законодательной и исполнительной властью в финансовой сфере, отмена сначала биметаллизма, а затем и золотого стандарта; создание и упразднение института центрального банка и появление Федеральной резервной системы; изменение отношения к государственному долгу. При этом одни факторы нередко налагались на другие и любые изменения обычно сопровождалась острой политической борьбой. История эволюции и трансформации американской финансовой конституции отличается практически полным отсутствием проявлений скоординированных и комплексных усилий по реформированию общей системы функционирования публичных финансов и денежной системы. Из-за инерционности американской политической и правовой систем и жесткости конституции сил реформаторов хватало на реализацию инициатив по осуществлению трансформации лишь отдельных институтов: например, создание (и упразднение) центральных банков, создание Федеральной резервной системы, отказ от гарантий обмена бумажных денег на золото и др. Помимо неполного и противоречивого характера ре-

форм, часть из которых сводилась к отмене ранее введенных институтов, большинство из них, как правило, не получало адекватной конституционно-правовой формы. Так, бюджетные полномочия президента США и формируемой им администрации менялись без их формальной фиксации, а фактически зависели и продолжают зависеть от степени контроля партии, которую представляет президент, над палатами Конгресса. Поэтому такие изменения, которые по своей природе имели весьма существенное значение для функционирования всей системы публичных финансов и серьезно меняли общую фактическую финансовую конституцию, с формальной точки зрения почти не находили отражения в правовых актах конституционного характера. Например, значительное расширение публичных функций и расходов государства в годы «Нового курса» Ф. Рузвельта, которое сопровождалось и увеличением денежной эмиссии, и расширением полномочий администрации, и ростом уровня государственного участия в экономике, не нашло системного отражения в финансовой конституции хотя бы в виде доктринально осмысленных законов о перестройке финансовой системы, не говоря уже о внесении поправок в Конституцию. Парадоксом американской либеральной конституционной системы является и своеобразное сочетание идей «чистого либерализма», отрицающего в теории всякое вмешательство государства, на практике сочетающееся с активным воздействием государства на экономику. В. Вильсон отмечал, что в знаменитом отчете о мануфактурах Гамильтона как секретаря казначейства «уже были заложены основания той системы покровительственных пошлин, которая стремилась заставить всю промышленность страны держаться за юбки федерального правительства и сделать всякое торговое предприятие и ремесло чувствительными к колебаниям партийных настроений в Вашингтоне»<sup>111</sup>.

В связи с указанными обстоятельствами анализ эволюции и трансформации американской модели финансовой конституции целесообразно провести применительно не к этапам развития американского конституционализма и финансовой конституции в целом, а применительно к развитию отдельных институтов финансовой конституции США.

Реальное разграничение полномочий между законодательной и исполнительной властью в североамериканской системе

---

<sup>111</sup> Вильсон В. Государственный строй Соединенных Штатов Америки : пер. с 20-го изд. – СПб. : Тип. Ф.Г. Розена, 1909. – С. 25.

существенно трансформировалось по сравнению с положениями текста Конституции в силу так называемой живой Конституции<sup>112</sup>, выстроенной на основе интерпретации Конституции обычным законодателем, президентом США и Верховным судом США<sup>113</sup>. Суть этой особенности Конституции США образно и точно описал судья Верховного суда Л. Брандейс: «Конституция... это живой организм, и как таковой он способен развиваться и адаптироваться к новым условиям»<sup>114</sup>. По Конституции, президент не имеет полномочий в сфере бюджета и финансов. Конституционные положения в этой сфере содержат упоминание только о Конгрессе США. Только за ним закреплено право взимать налоги, пошлины, подати и акцизные сборы, брать займы. Но, как отмечается в литературе, «уже с 1921 г. подготовка бюджета, а впоследствии и наиболее крупных финансовых биллей была поручена исполнительной власти. Фактически в этой области инициатива перешла к президенту, хотя Конгресс сохранил за собой достаточно весомую роль. Законодатели самостоятельно решают вопрос об увеличении, сокращении или недопущении ассигнований, которые запрашивает исполнительная власть. Нередко они сами определяют, на какие цели и в каком объеме необходимы ассигнования»<sup>115</sup>.

Не менее своеобразными были и многочисленные трансформации порядка осуществления денежной эмиссии и изменение роли различных видов денег в США. Конституционный текст, как уже указывалось, содержит запрет штатам на выплату долгов «кроме как золотой или серебряной монетой» (разд. 10 ст. 1), т.е. он отражает ситуацию биметаллического стандарта денег, в то время как в ходе развития денежной системы в США сначала была выведена из оборота серебряная монета, а затем и золотая, потом отменен золотой стандарт, введены в оборот элек-

---

<sup>112</sup> О живой конституции подробнее см.: Rehnquist W.H. The Notion of a Living Constitution // Harvard Journal of Law & Public Policy. – Cambridge (Massachusetts, USA), 2006. – Vol. 29, N 2. – P. 401–415.

<sup>113</sup> О способах формирования «живой конституции» см.: Мишин А.А. Государственное право США. – М.: Наука, 1976. – С. 30–32.

<sup>114</sup> Цит. по: Лафитский В.И. Конституционный строй США. – М.: Контракт, 2007. – С. 84.

<sup>115</sup> Лафитский В.И. Соединенные Штаты Америки. Вводная статья // Конституции государств Америки. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – Т. 1 : Северная и Центральная Америка. – С. 807.

тронные платежи и урегулированы операции с криптовалютой. Все это произошло без изменения конституционного текста.

В североамериканских колониях Англии имели хождение французские, португальские, бразильские и испанские монеты. Наиболее распространены были испанские серебряные монеты, чеканка которых в значительных количествах обеспечивалась серебряными рудниками в Латинской Америке<sup>116</sup>. Колонии предприняли несколько серьезных попыток создания и изменения собственной денежной системы, которые в конечном счете были пресечены метрополией. Колониями использовались следующие финансовые приемы и инструменты.

Во-первых, производилась девальвация обращавшихся в стране валют. Сначала Массачусетс в 1642 г., а затем и другие колонии девальвировали испанский серебряный доллар для увеличения экспорта. При этом колонии устроили своего рода соревнование на опережение соседей в девальвации, пока Англия не запретила это колониям в 1707 г.

Во-вторых, колонии предпринимали попытки печатать необеспеченные золотом бумажные деньги, сначала Массачусетс в конце XVII в. стал решать свои проблемы таким путем<sup>117</sup>, а к 1750 г. уже все колонии (кроме Виргинии) печатали необеспеченные золотом бумажные деньги.

В-третьих, важные изменения произошли в 1751 г. уже по инициативе Англии, которая решила навести порядок в колониях и законодательно обязала их вернуться к металлическим деньгам, а также запретила эмиссию банкнот.

Первая и вторая попытки правительств колоний изменить финансы колоний привели к инфляции, принудительное возвра-

---

<sup>116</sup> Льюис Н. Золото : деньги прошлого и будущего. – М. : ООО «ГРАФИКА. RU», 2011. – С. 101.

<sup>117</sup> Массачусетс напечатал бумажные деньги в 1690 г. в расчете на большую военную добычу в результате набега на Квебек (в рамках Девятилетней войны Аугсбургской лиги). Но набег был неудачным и с военными расплатились банкнотами, пообещав, что через несколько лет банкноты обменяют на металлические деньги, но несколько раз переносили выплату на более поздние сроки и продолжали печатать бумажные деньги для погашения долгов. Это привело к обесцениванию банкнот и выступлениям населения против инфляционистской политики правительства колонии, что заставило последнее отказаться от решения проблем с помощью печатного станка, но только до 1744 г., когда был вновь предпринят неудачный поход и опять на Квебек. Подробнее об этом эпизоде финансовой политики данной колонии см.: Льюис Н. Указ. соч. – С. 101.

щение к металлическим деньгам создало условия для быстрого экономического роста и изменения влияния ранее сформировавшихся центров: «Новая Англия пережила всплеск экономической активности, так как надежная, стабильная денежная единица способствовала торговле, инвестициям и росту производства. Род-Айленд вернулся к монетному стандарту позже Массачусетса, поэтому Бостон превратился в крупнейший торговый центр в Новой Англии, а Ньюпорт утратил прежнее влияние»<sup>118</sup>.

Финансирование войны за независимость происходило за счет двух основных источников: Континентальный конгресс печатал необеспеченные золотом бумажные деньги (общая сумма таких вливаний в экономику составила 225 млн долл.), помимо этого колонии также выпустили необеспеченные бумажные деньги на сумму 210 млн долл., кроме того, был сделан заем на сумму 600 млн долл.<sup>119</sup> Таким образом, создание Соединенных Штатов Америки начиналось с огромного государственного долга и гиперинфляции за счет обесцененных бумажных денег.

Соответственно, отцы-законодатели были озабочены этим обстоятельством, и в тексте Конституции эта озабоченность выражена достаточно явно. Чеканка монеты была зарезервирована за Конгрессом, он же был наделен правом регулировать ее ценность и ценность иностранной валюты (разд. 1 ст. 8), а штатам было запрещено «чеканить монету, выпускать кредитные билеты, предусматривать выплату долгов, кроме как золотой или серебряной монетой» (разд. 1 ст. 1)<sup>120</sup>. Таким образом, республиканское регулирование эмиссии денег, содержавшееся в Конституции США, обеспечило не только верховенство парламента в данной сфере, но и заложило основы разграничения компетенции между федерацией и субъектами по указанному вопросу. Кроме того, федерация стремилась контролировать денежное обращение в целом, включая выпуск ценных бумаг, по стране. Следует отметить, что признание на конституционном уровне деньгами только золотой и серебряной монеты не означало отмену банкнот, они просто не считались деньгами, а являлись документом о контракте, по которому можно было получить деньги, т.е. подлежали обмену на золотые и серебряные монеты.

---

<sup>118</sup> Льюис Н. Указ. соч. – С. 10–102.

<sup>119</sup> Данные приведены в кн.: Льюис Н. Указ. соч. – С. 102.

<sup>120</sup> Там же. С. 385.

На уровне федерации кредитные билеты продолжали выпускаться, в частности, для погашения государственного долга. Позднее позиция федерального правительства в этой сфере была усилена решениями Верховного суда США, прежде всего решением по делу «Маккулох против Мэриленда», которым отдельным штатам было запрещено вводить налоги на выпуск и оборот федеральных банкнот<sup>121</sup>. Законодательно-технический прием установления полномочий федерации по чеканке монеты в сочетании с запретом субъектам осуществлять данную деятельность широко (и нередко с дословным заимствованием формулировок) использовался в странах Латинской Америки в течение всего XIX в. (Конституция Мексики 1857 г., Конституция Аргентины 1860 г., Конституция Бразилии 1891 г. и др.) и позднее, уже в начале XX в., в такой федерации англосаксонской системы права, как Австралия (Конституция Австралийского Союза 1900 г.), а рядом стран и позднее.

Конституция зафиксировала существование в США биметаллизма, позволяющего выплачивать государственный долг как золотом, так и серебром. Однако со второй половины XIX в. значительное число стран стало отказываться от биметаллизма и переходить только на золото. Конгресс США также принял законодательный акт о прекращении чеканки серебряной монеты (что означало де-факто отказ от биметаллизма и переход к золотомонетному стандарту) – Монетный акт 1873 г. (Coinage Act 1873). Этот акт имел далеко идущие экономические последствия негативного характера – дефляцию, рост безработицы, труднодоступность кредитов и др. В США раздавались требования возврата к биметаллизму, и на президентских выборах 1896 г. программа кандидата от Демократической партии Уильяма Брайана (проиграл выборы) содержала требование возобновления свободной чеканки серебряных монет, но время было упущено, а открытие новых золотых месторождений сделало эти лозунги неактуальными, поэтому в литературе они критически и образно были оценены как «попытка закрыть дверь сарая после кражи лошади»<sup>122</sup>.

Актом 1900 г. (Gold Standard Act) золотой стандарт был установлен де-юре и банкноты США стали погашаться за золото по установленному курсу \$20,67 за унцию. Содержание чистого золота

---

<sup>121</sup> Подробнее см.: Тихонов М. Материальные ресурсы американской федерации // Законодательство и экономика. – М., 2001. – № 2. – С. 81.

<sup>122</sup> Friedman M. The Crime of 1873 // Journal of Political Economy. – Chicago, 1990. – Vol. 98, N 6. – P. 1159.

в долларе устанавливалось на уровне 1,50463 г. Золотомонетный стандарт в США продержался до 1933 г., т.е. дольше, чем в других европейских странах, которым пришлось отказаться от него в начале Первой мировой войны. Закон о золотом запасе 1934 г. также вывел все золото из обращения внутри страны, и Конгресс аннулировал положения в государственных и частных контрактах, которые предусматривали оплату золотом. В 1935 г. Верховный суд США рассмотрел конституционность запрета на золото в так называемых Делах о золотых клаузулах, где суд поддержал отмену статутом золотых клаузул (Перри против США, Норц против США и Норман против Балтимора и О.R.R.).

Более того, длительное время США придерживались золотого стандарта, т.е. бумажные деньги обменивались по номиналу на золото, и тем самым государство выполняло свои обязательства по Бреттон-Вудским соглашениям. Однако в 1971 г. США отказались от исполнения обязательств и по сути вышли из этих соглашений. Доллар перешел в категорию фиатных денег, реальная финансовая конституция США изменилась, при этом изменилась и мировая денежная система. Появление электронных денег и криптовалюты логически завершает этот процесс.

США достаточно успешно вписали электронные расчеты в свою финансовую систему. Что касается криптовалюты, то ее регулирование осуществляется с помощью существовавших до нее правовых инструментов, она рассматривается как товар<sup>123</sup>. Однако такое, на первый взгляд, простое решение в силу различий в налогообложении федерации и штатов (в США каждый штат имеет собственную систему налогообложения), а также других особенностей американского правового регулирования породило целый ряд сложностей в интерпретации законодательства по целому ряду вопросов, касающихся расчета валового дохода налогоплательщика, получения виртуальной валюты в качестве оплаты за товары и услуги, исчисления прибыли и убытков при обмене виртуальной валюты на другое имущество, налогообложения майнинга, выплаты заработной платы виртуальной валютой, использования средних размеров различных обменов, статуса благотворительных взносов в виртуальной валюте, отнесения обмена токенов к налогооблагаемым событиям, допустимости хранения виртуальной ва-

---

<sup>123</sup> Магс П. Соединенные Штаты Америки и глобальное регулирование конвертируемых виртуальных валют // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. – М., 2020. – № 2. – С. 58.

люты в Службе внутренних доходов или на аналогичном пенсионном сберегательном счете, защиты прав инвесторов и др.<sup>124</sup> Считается, что многочисленные юридические трудности в определенной мере могут быть преодолены в случае выработки детального руководства (существующие руководства и разъяснения налоговых органов в полной мере не отвечают этому требованию) по вопросам особенностей применения правовых актов к криптовалюте<sup>125</sup>, что, вероятно, и будет сделано со временем, либо, если по мере возрастания сложности технологий, связанных с функционированием виртуальной валюты, существующее правовое регулирование окажется недостаточным, как это уже было не раз, появится новое регулирование и произойдет очередная трансформация финансовой конституции США. С точки зрения темы данной монографии следует отметить, что с высокой степенью вероятности, учитывая предыдущий опыт, для этого не потребуется изменения Конституции США.

Серьезные изменения американской финансовой конституции связаны с отказом от института центрального банка и созданием Федеральной резервной системы. В США были предприняты две попытки создания центрального банка. Каждая из них вносила изменения в финансовую систему США и создавала определенную модель финансовой конституции и взаимодействия в ее рамках различных органов государства, но затем от нее отказывалась.

Инициатором первой попытки был Александр Гамильтон, и созданный по его предложению банк, получивший позднее в литературе название Первый банк США, просуществовал с 1791 по 1811 г. Целью создания этого учреждения была помощь экономике после войны за независимость, когда перед новым государством стояла задача восстановления торговли и промышленности, выплаты военного долга, преодоления гиперинфляции и восстановления стоимости валюты.

В качестве первого секретаря Казначейства А. Гамильтон представил в декабре 1790 г. в Конгресс свои предложения о путях решения указанных проблем в виде создания национального банка. Для аргументации правовой стороны вопроса, как уже указывалось, им был использован Устав Банка Англии. Создаваемый

---

<sup>124</sup> Магс П. Соединенные Штаты Америки и глобальное регулирование конвертируемых виртуальных валют // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. – М., 2020. – № 2. С. 60–68.

<sup>125</sup> Там же.

банк, по идее Гамильтона, должен был получить возможность выпускать бумажные деньги, обеспечивать безопасное хранение государственных средств, предлагать банковские услуги в коммерческой сфере и выступать в качестве фискального агента государства. Последнее предполагало обеспечение сбора налогов, доходов и выплаты государственных долгов. По идее Гамильтона (которую подтвердила последующая практика Первого банка США), эти меры должны были обеспечивать решение экономических и финансовых проблем и стабилизировать финансовую систему. Однако данный план вызвал целый ряд возражений, причем со стороны серьезных противников. Одним из них был Томас Джефферсон, высказывавший опасения, что таким образом будет создана государственная монополия и при этом предпочтения будут отдаваться финансистам и торговцам, т.е. кредиторам, а не плантаторам и фермерам (т.е. должникам в сложившейся в тот период экономической ситуации). Следует отметить, что опасения Т. Джефферсона происходили из его видения настоящего и будущего США как преимущественно аграрного общества, а не общества, базирующегося на банковском деле, торговле и промышленности. Важнейший конституционно-правовой довод противников идеи Гамильтона состоял в том, что Конституция США не предоставляет правительству права создавать корпорации, к которым был отнесен и национальный банк. Контрдовод А. Гамильтона состоял в аргументации с помощью доктрины «подразумеваемых полномочий», что в конечном счете было признано убедительным. В результате бурных дебатов проект был одобрен обеими палатами и подписан президентом Д. Вашингтоном. Исследователь истории Первого банка США Д. Коуэн подчеркивает, что банк «процветал в течение 20 лет и образцово выполнял традиционные банковские функции»<sup>126</sup>. Однако опасения излишней централизации у штатов и коммерческих банков сохранялись, поэтому по истечении срока 20-летней лицензии она не была продлена Конгрессом с перевесом в один голос.

Вопрос о создании Второго банка США возник спустя четыре года после прекращения деятельности Первого банка США. Инициаторами выступила группа финансистов и членов Палаты представителей, которые полагали, что Второй банк повторит позитивный опыт первого, восстановив стабильность валюты и вы-

---

<sup>126</sup> Cowen D. The First Bank of the United States. – URL: <https://eh.net/encyclopedia/the-first-bank-of-the-united-states/> (accessed 01.09.2021).

платив государственный долг. Потребность в этом возникла в тяжелой экономической ситуации, сложившейся в результате блокады Великобританией торговли США с другими странами. Блокада нанесла серьезный ущерб США, поскольку основную часть государственных доходов страны давали пошлины. Сокращение доходов федерального правительства привело к дополнительным заимствованиям и росту государственного долга. Второй банк США просуществовал с 1816 по 1836 г., т.е. так же, как и Первый банк, только в течение срока, на который ему была выдана лицензия. Но в отличие от Первого банка, который мог действовать относительно спокойно, Второй банк стал жертвой развернутой против него так называемой банковской войны, когда противники его существования не только выдвигали различные доводы в пользу его ликвидации и подвергали сомнению конституционность его существования, но и использовали в этих целях «административный ресурс». Особенно эффективным способом ослабления банка стало решение президента Эндрю Джексона (активного противника существования банка) в 1833 г. о выведении из него всех государственных депозитов<sup>127</sup>.

Лицензия Второго банка США также не была продлена и по ее истечении он прекратил существование.

Ни Первый, ни Второй банк не получили продления лицензии не по основаниям некомпетентности или ненадлежащего выполнения своих задач (и не могли получить отказ по этим основаниям, поскольку справились с поставленной перед ними задачей стабилизации экономики и финансов), а в силу политических причин и опасений банков штатов и коммерческих банков относительно перспектив развития такого централизованного учреждения, сконцентрировавшего у себя значительные финансовые ресурсы, и возможного игнорирования их интересов и чрезмерного контроля по мере его усиления.

Поскольку речь идет о финансовой конституции, то нельзя не отметить, что, когда попытки добиться признания неконституционности существования центрального банка не увенчались успехом, противниками существования банка было использовано большинство в парламенте для того, чтобы лицензия не была продлена. Развернутая против Второго банка США «банковская вой-

---

<sup>127</sup> Hill A.T. The Second Bank of the United States. 1816–1841 // Federal Reserve History. – URL: <https://www.federalreservehistory.org/essays/second-bank-of-the-us> (accessed 01.09.2021).

на» показывает, насколько сложной была «кристаллизация» американского варианта финансовой конституции и поиск компромиссных решений, устраивающих и штаты, и федерацию.

Безусловно, личный фактор в виде предпочтений и собственного негативного опыта президента Эндрю Джексона, о котором упоминается в исследованиях американских ученых<sup>128</sup>, также сыграл свою роль, но определяющим здесь был все-таки поиск адекватной потребностям федеративного устройства, как они виделись на каждом этапе развития США, и расстановке политических сил конфигурации.

В 1913 г. вновь возникла потребность в органе, обеспечивающем осуществление контроля за финансовой системой и обладающем достаточными финансовыми инструментами для воздействия на нее. Поскольку идея центрального банка поддерживалась не всеми финансистами, был найден компромиссный вариант и создана Федеральная резервная система (Federal Reserve System). Целью создания этого органа было преодоление недостатков системы национальных банков<sup>129</sup> и усиление государственного контроля в период правления В. Вильсона. В Федеральную резервную систему были включены все национальные банки и на добровольной основе коммерческие банки, банки штатов, трастов, компаний<sup>130</sup>. Тем самым были преодолены опасения излишней централизации, которые высказывались в связи с идеей центрального банка. Данный орган в свою очередь претерпел ряд трансформаций. В настоящее время он является независимым федеральным агентством правительства США. По Закону о федеральном резерве Федеральная резервная система состоит из региональных федеральных резервных банков, которые имеют статус самостоятельного юридического лица. Управление Федеральной резервной системой осуществляет Совет управляющих Федеральной резервной системы, который назначает президент США. О Федеральной ре-

---

<sup>128</sup> В американской литературе обращено внимание на один из эпизодов жизни будущего президента США Э. Джексона, когда он потерпел серьезные убытки в результате согласия на оплату земельной сделки банкнотами. Это наложило отпечаток на его отношение к банковской деятельности как таковой. См., например: Hill A. T. Op. cit.

<sup>129</sup> Национальные банки – «специфическая форма финансовых институтов, посредством которой федеральное правительство предприняло первую попытку унифицировать банковскую систему». Словарь американской истории. – СПб. : Изд-во «Дмитрий Буланин», 1997. – С. 60.

<sup>130</sup> Там же. С. 617.

зервной системе упоминание в Конституции США отсутствует, т.е. она не имеет конституционного статуса, несмотря на огромное влияние на финансы и экономику США.

Политика США по отношению к государственному долгу также неоднократно менялась в ходе конституционной истории этого государства. В Конституцию США был включен целый ряд гарантий, призванных снять опасения в отношении выплаты государственного долга: в разделе 8 ст. 1 устанавливалось, что «Конгресс имеет право: вводить и взимать налоги, пошлины, сборы и акцизы, для того чтобы выплачивать долги и обеспечивать совместную оборону и общее благоденствие Соединенных Штатов»; в разделе 10 ст. I штатам запрещалось «предусматривать выплату долгов, кроме как золотой или серебряной монетой»<sup>131</sup>, а ст. VI гарантировала, что «все долги и обязательства, существовавшие до принятия настоящей Конституции, сохраняют для Соединенных Штатов после принятия настоящей Конституции такую же законную силу, что и при Конфедерации»<sup>132</sup>, таким образом, устанавливалась преемственность в отношении государственного долга нового государства по отношению к существовавшему ранее государственному союзу, что упрочивало доверие к США. Конституционное подтверждение государственного долга базировалось на прагматических соображениях долгосрочной стратегии.

В первые годы после установления независимости вопрос о выплате государственного долга, возникшего в результате войны за независимость, был тесно связан с укреплением международного престижа США, как только возникшего государства, и восстановлением доверия к государству как надежному заемщику. Как уже указывалось ранее, одной из важнейших задач Первого банка США было погашение государственного долга, которую он решил. Аналогичная задача стояла и перед Вторым банком США в XIX в. К началу XX в. государственный долг был доведен до размера 2,7% ВВП. Изменение политики в отношении государственного долга в этот период связано с введением понятия «предельный размер федерального долга», утверждаемого Конгрессом США<sup>133</sup>.

---

<sup>131</sup> Словарь американской истории. – СПб. : Изд-во «Дмитрий Буланин», 1997. – С. 385.

<sup>132</sup> Там же. С. 390.

<sup>133</sup> Цареградская Ю.К. Институт государственного долга в США : теория и практика становления и развития // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. – М., 2020. – № 3. – С. 177.

Такие пределы сначала устанавливались отдельно для различных категорий государственного долга, а с 1939 г. Конгресс устанавливает совокупный предел государственного долга. Однако даже такое длительное пользование данным инструментом не привело к прекращению роста государственного долга. Как отмечает Ю.К. Цареградская, это ограничение имеет «формальный характер, поскольку с 1939 г. по настоящее время данный предел поднимался более чем 100 раз»<sup>134</sup>.

Новое изменение политики по отношению к государственному долгу произошло в результате превращения доллара США в средство международных расчетов. После этого государственный долг США стал расти быстрыми темпами<sup>135</sup> и в 2021 г. составляет 28 трлн долл., или 101% ВВП<sup>136</sup>.

Подводя итог характеристике американской финансовой конституции, следует отметить очевидный разрыв между текстом Конституции США и реально существующими и функционирующими различным образом институтами финансовой конституции, при этом особенности формулировок статей данного текста, содержащие большие возможности его интерпретации в зависимости от меняющихся условий, дополняются сложившейся практикой трансформации финансовых институтов за пределами конституционного регулирования.

## **2.4. Европейская континентальная (макро)модель финансовой конституции и ее трансформации**

Понятие «европейская континентальная (макро)модель финансовой конституции» в данной монографии используется для выявления общих черт, характерных в целом для европейского финансового конституционализма и европейской финансовой конституционной культуры, которые в конечном счете к настоящему времени обеспечили возможность функционирования общих евро-

---

<sup>134</sup> Цареградская Ю.К. Указ соч. С. 178.

<sup>135</sup> Так, с 1970 по 1980 г. он вырос в три раза и достиг 909 млрд долл., с 2003 до 2011 г. он вырос с 6,7 трлн до 14,3 трлн долл. (Бельских И.Е. Государственный долг США – альтернативная оценка (историко-экономические аспекты фундаментального анализа // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2011. – № 38(80). – С. 70.

<sup>136</sup> РИА Новости. – 2021. – 24 марта. – URL: <https://ria.ru/20210324/ssha-1602539732.html> (дата обращения 01.09. 2021).

пейских институтов. Хотя, по мнению автора, это вполне самостоятельная модель, имеющая общие черты, приставка «макро» призвана показать, что в перспективе имеет смысл исследование и отдельных моделей национальных конституций (французской, «романской», скандинавской и др.), а не только их проявлений в рамках общего европейского конституционного поля, хотя последнее оказывает все более растущее влияние на национальные финансовые конституции. Присутствие внутри европейской макромодели национальных моделей финансовой конституции с присутствием им своеобразия делает данную модель более вариабельной в отношении конкретных институтов, но это не отменяет единой основы в разных общественных сферах, которая и позволила европейским странам объединиться в Европейский союз.

К таким основам относится и движение в одном направлении, хотя и с многочисленными отступлениями, в отношении формирования и развития институтов финансовой конституции. Изменение многих из них происходило не синхронно, но за счет пристального внимания к опыту соседей и относительной близости национальных правовых систем, позволяющих его заимствовать и приспособлять к национальным условиям, обеспечивало в конечном счете значительное сходство.

Все европейские конституции восприняли идею придания наивысшего правового статуса концепции верховенства народного представительства и полноты его прав в бюджетной и законодательной сферах. Воплощенное в различных организационных и процедурных вариантах это стало одним из азов европейского конституционализма и важнейшим конституционным принципом, заимствованным из истории становления конституционного строя Англии.

Некоторые финансовые институты, получившие конституционное оформление в европейских конституциях, возникли еще в доконституционный период. Наиболее ярким и древним по происхождению примером могут служить в этом плане органы финансового учета и контроля. Их древние прообразы находят в Ассирии, Вавилоне, Египте, Древнем Риме и Древней Греции. В феодальный период также существовали органы финансового учета. Во Франции Счетная палата была создана Филиппом V в 1319 г., в Испании – Карлом II Наваррским в 1365 г. Это были органы, обеспечивающие учет доходов и расходов королевства и обслуживающие феодальную финансовую систему. Причем и в этом уже специализированном на финансовом контроле виде они являлись

результатом приспособления и изменения других органов финансового контроля. Так, во Франции финансовый контроль традиционно обеспечивался силами служащих королевского двора (чиновников, помогавших в управлении королевством), затем к середине XII в. финансы Короны доверили тамплиерам. Позднее появилось специализированное ведомство казначейства, около 1303 г. была создана Парижская счетная палата (для надзора за доходами от поместий Короны и проверки государственных расходов). Указ 1320 г., изданный Филиппом V, определил компетенцию Счетной палаты в виде ревизии финансов, рассмотрения дел, связанных с бухгалтерией, и ведения реестров финансовых документов, а также структуру этого органа и полномочия его служащих. На протяжении своей истории вплоть до революции XVIII в. значение этого органа то росло, то падало, после революции он был упразднен и заменен другими, но восстановлен Наполеоном<sup>137</sup>. В Германии Высшая ревизионная служба, главной задачей которой была проверка публичных счетов, создана в 1707 г.<sup>138</sup>, т.е. тоже до принятия в этой стране конституции. В Австрии Счетная палата ведет свою историю с 1761 г., когда был создан специализированный орган («Rechen-Cammer», т.е. дословно «палата счетов»), призванный выявлять недостатки в учете финансов<sup>139</sup>. При переходе к конституционному строю статус этих органов изменялся, поскольку из органов при монархе они превращались в один из инструментов, обеспечивающих власть парламента в системе разделения властей, а базовые способы и приемы учета приспособлявали к новым условиям и требованиям.

Аналогичной была и ситуация с центральными банками. Старейший центральный банк в Европе был создан в Швеции в 1668 г., как Банк сословий королевства. Этому предшествовал крах Стокгольмского банка, который, заменив медные монеты на банкноты (в Швеции они имели большой вес, самая тяжелая весила 20 кг), выпустил слишком много последних и, когда почувствовавшие неладное вкладчики потребовали замену на монеты, прекратил свое существование. В результате по инициативе трех

---

<sup>137</sup> Подробнее история этого органа изложена на сайте Счетной палаты Франции. – URL: <https://www.ccomptes.fr/en/who-we-are-and-what-we-do/history> (accessed 05.05.2021).

<sup>138</sup> Официальный сайт Счетной палаты Саксонии. – URL: <http://www.rechnungshof.sachsen.de/pages/306.htm> (accessed 05.05.2021).

<sup>139</sup> Официальный сайт Счетной палаты Австрии. – URL: <http://www.rechnungshof.gv.at/ueber-den-rh/geschichte.html> (accessed 05.05.2021).

сословий Швеции был создан аналогичный банк, но уже с советом директоров от дворянства, духовенства и бюргерства, причем главной его целью по закону было поддержание стабильности цен<sup>140</sup>. При упразднении сословного риксдага он был переименован и получил современное название. Следующим в Европе был учрежден Банк Англии. В Германии Берлинский королевский банк был создан Фридрихом Великим в 1765 г. Король закрепил за этим банком управление средствами казначейства (с соответствующим контролем со стороны Министерства финансов)<sup>141</sup>. Другие центральные банки в Европе были основаны в начале XIX в. (Франции, Финляндии, Нидерландов, Австрии, Норвегии и Дании). Но эти страны опирались на доконституционный опыт банков Швеции и Англии.

Первые конституции европейских стран можно разбить на две большие группы с точки зрения отношения к прошлому, принципам государственного устройства и регулированию главных институтов финансовой конституции. К первой группе относятся революционные конституции конца XVIII– начала XIX в., которые активно изменяли и во многом отменяли старый порядок, это прежде всего французские конституции и конституции, появившиеся под их непосредственным влиянием (Гельветическая 1798 г., Батавская 1798 г.). Вторая группа представлена эволюционными конституциями, реализовавшими в том числе и в финансовой сфере идеалы правительственного конституционализма, постепенного изменения государственного устройства путем частичного усовершенствования прежних институтов и гарантирования прав монархов и сохранения ряда феодальных прав (из ранних – например, Конституция Польши 1791 г. и Конституция Ионических островов 1799 г.).

Революционные конституции отражали переосмысление предшествующего феодального опыта регулирования публичных финансов и решительный отказ от наиболее неподходящих для новой государственности элементов этого регулирования. На конституционном уровне получили отражение фундаментальные принципы, относящиеся к публичным финансам и вошедшие в

---

<sup>140</sup> 1668 г. – Sveriges Riksbank is founded // Сайт Sveriges Riksbank. – URL: <https://www.riksbank.se/en-gb/about-the-riksbank/history/historical-timeline/1600-1699/sveriges-riksbank-is-founded/> (accessed 05.05.2021).

<sup>141</sup> Смит В. Происхождение центральных банков. – М. : БАКОМ, 1996. – С. 101.

«золотой фонд» конституционализма: установление финансовых полномочий народного представительства, принятие бюджета народным представительством, контроль со стороны народного представительства за исполнением бюджета, отчетность правительства перед народным представительством по финансовым вопросам, принцип контроля народного представительства за размерами государственного долга, установление свойственного федерализму соотношения полномочий федерации и ее субъектов по вопросам публичных финансов и др.

В Конституции Франции 1791 г. был осуществлен комплексный подход к регулированию финансовой сферы, благодаря чему она явилась своего рода энциклопедией конституционного регулирования финансов того периода, некоторые аспекты регулирования в ней далеко опередили свое время и получили распространение только в XX в. в виде статей о транспарентности финансовой сферы современного государства<sup>142</sup>.

Можно выделить ряд аспектов финансовой конституции, которые заложили фундамент современных конституционных положений европейских стран в сфере публичных финансов, это: закрепление финансовых вопросов за народным представительством; новый подход к регулированию налогообложения и государственного долга; ограничение некоторых источников пополнения бюджета и др.

Определяющая роль парламента в финансовой сфере в Конституции 1791 г. была возведена в конституционный принцип. Статья 14 Декларации прав человека и гражданина 1789 г. содержала положение о том, что «все граждане имеют право устанавливать сами или через своих представителей необходимость государственного обложения, добровольно соглашаться на его взимание, следить за его расходом и определять его долевого размер, основание, порядок и продолжительность взимания»<sup>143</sup>. Оценивая данное положение как «самую важную гарантию верховной власти народа»<sup>144</sup>, известные французские государствоведы Л. Буржуа и А. Метэн писали: «Если бы правительство перестало следовать

---

<sup>142</sup> См. об этом: Андреева Г.Н. Из истории конституционного регулирования финансов в зарубежных странах. – С. 100–115.

<sup>143</sup> Документы истории Великой французской революции / отв. ред. А.В. Адо. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1990. – Т. 1. – С. 127.

<sup>144</sup> Буржуа Л., Метэн А. Основы государственного устройства Франции (Декларация прав человека и гражданина). – СПб.: М.: Малых, 1905. – С. 44.

указаниям народных представителей или стало угрожать верховной власти народа, то депутаты отказались бы вотировать бюджет и правительство должно было бы, следуя известному изречению, “подчиниться или уйти в отставку”<sup>145</sup>. Принцип вотирования налогов народным представительством стал достоянием европейских конституций прежде всего под воздействием французского опыта.

При этом в революционной ситуации и декларировалось, и проводилось на практике радикальное изменение налоговой системы в виде отмены феодального налогообложения. Декрет Национального учредительного собрания Франции от 11 августа 1789 г. об уничтожении феодальных прав и привилегий в ст. IX объявлял об отмене целого ряда налогов и устанавливал гарантии равноправия граждан в налоговой сфере: «В области налогов будут навсегда уничтожены денежные, личные и земельные привилегии. Налоги будут взиматься со всех граждан и со всего имущества одинаковым образом и в одинаковой форме. Национальное собрание обсудит, каким образом, начиная уже со второго полугодия фискального года, осуществить пропорциональное распределение налогов»<sup>146</sup>.

Конституция 1791 г. ввела принцип несовместимости депутатской должности и таких должностей, как комиссары национального казначейства, агенты по взиманию и сбору прямых налогов, главноуправляющие по взиманию косвенных налогов и управляющие национальными недвижимыми имуществами. В случае избрания депутатами лица, занимающие указанные должности, должны были сделать выбор (ст. 4 отдела III главы I «О Национальном законодательном собрании» раздела третьего). Принцип несовместимости определенных должностей с целью исключения конфликта интересов и предупреждения злоупотреблений в дальнейшем сохранился в сфере публичных финансов и совершенствовался на конституционном уровне.

В Конституцию 1791 г. также вошло положение о недопустимости расточительного, нецелевого использования государственных средств. В ст. 5 отдела IV главы второй Конституции Франции 1791 г. говорилось о том, что «министры ответственны за

---

<sup>145</sup> Буржуа Л., Мегэн А. Основы государственного устройства Франции (Декларация прав человека и гражданина). – СПб. : М. : Малых, 1905. – С. 44.

<sup>146</sup> Конституции и законодательные акты буржуазных государств в XVII–XIX вв. (Англия, США, Франция, Италия, Германия) : сб. документов / под ред. проф. П.Н. Галанзы. – М. : Гос. изд-во юрид. литературы, 1957. – С. 251.

все преступления, совершенные ими против общественной безопасности и Конституции, за все покушения на личную собственность и свободу, за всякое расточение средств, предназначенных на расходы по их ведомству».

Декларация прав человека, которой открывалась данная Конституция, содержала гарантии частной собственности от изъятия в виде требования предварительного возмещения. Это не только предполагало финансирование процесса государством (поскольку такое изъятие в общих интересах вообще могло происходить только при наличии у государства средств на возмещение), но и означало исключение широкой практики увеличения имущества и доходов государства за счет данного источника, а также исключало произвол в данном вопросе. Как отмечалось в литературе, «государство может экспроприировать имущество лица в случаях общественной необходимости, но эта экспроприация не должна больше сопровождаться произволом. Когда-то король брал землю без всякого возмещения за нее; иногда даже случалось, что прежние владельцы были обязаны платить повинности за земли, которые у них были отняты»<sup>147</sup>.

Некоторые аспекты законодательно-технического характера из данной Конституции также вошли в арсенал европейского конституционализма и получили в дальнейшем развитие в европейских конституциях, например, выделение глав или разделов, посвященных финансовым вопросам (в Конституции 1791 г. содержался специальный пятый раздел «О государственных налогах»<sup>148</sup>).

Монархические конституции XIX в. восприняли и развили некоторые положения Конституции 1791 г., в частности положе-

---

<sup>147</sup> Лависс Э., Рамбо А. История французской революции 1789–1799 г. – СПб. : Общественная польза, 1901. – С. 167.

<sup>148</sup> Конституция 1791 г. имела сложную структуру и нумерацию статей. Она включала Декларацию прав человека и гражданина, остальные положения делились на семь разделов, раздел первый (Основные положения, обеспеченные Конституцией) и раздел шестой (Об отношении французской нации к иностранным нациям) не имели деления на статьи, разделы второй (О делении королевства и о состоянии гражданства), раздел четвертый (О вооруженных силах государства), раздел пятый (О государственных налогах) и седьмой (О пересмотре конституционных положений) имели деление на статьи с собственной нумерацией каждый, раздел третий (О государственных властях), самый сложный по делению, подразделялся на главы, главы (не все) в свою очередь на отделы, и каждый отдел имел собственную нумерацию. Поэтому ссылки на данную Конституцию даются с указанием статей и разделов, а в случае третьего раздела и более детально.

ния о гражданском листе. Это было связано с тем, что, по Конституции 1791 г., монархия была сохранена. А. Матьез справедливо заметил о Франции этого периода: «С наивной верой она думала, что и ее король признает революцию, что он согласится остаться лишь в звании первого гражданина страны, что он удовольствуется званием реставратора свободы, данным ему было народом»<sup>149</sup>. Сохранение монархии повлекло регулирование гражданского листа на конституционном уровне. В Конституции 1791 г. был установлен принцип определения размера гражданского листа на весь период царствования (ст. 10 отдела 1 главы 2 раздела третьего), введен запрет на отклонение или приостановление отпуска средств для гражданского листа (ст. 2 раздела V), определен порядок управления средствами гражданского листа и реализации исков по нему. Таким образом, была создана система гарантий для короля, которая позднее стала важной составной частью конституционного регулирования публичных финансов в монархиях.

Последующие французские конституции развивали и модифицировали достижения Конституции 1791 г. применительно к интересам приходившей к власти политической элиты и в соответствии с изменениями политического режима в стране.

Якобинская Конституция 1793 г. в отношении публичных финансов отражала изменения в организации власти. Регулированию публичных финансов в ней уделялось много внимания, поэтому положения о них были выделены в три отдельных раздела<sup>150</sup>: раздел о государственных налогах (ст. 101), раздел о национальном казначействе (ст. 102–104), в котором определялся его порядок формирования и основы статуса, и раздел об отчетности (ст. 105–106), в последнем содержались основные начала проверки отчетов агентов национального казначейства и заведующих государственными доходами, которую осуществляли назначаемые законодательным корпусом комиссары. В раздел о государственных налогах была включена одна статья – ст. 101, которая устанавливала, что «ни один гражданин не освобожден от почетной обязанности делать взносы на государственные расходы»<sup>151</sup>. Но помимо

---

<sup>149</sup> Матьез А. Как побеждала Великая французская революция. – Изд. 2-е. – М. : Книжный дом ЛИБРОКОМ, 2011. – С. 3.

<sup>150</sup> Конституция 1793 г. не имела нумерации разделов. – Прим. авт.

<sup>151</sup> Конституция Франции 24 июня 1793 г. здесь и далее цит. по: Документы истории Великой французской революции. – М. : Издательство Московского университета, 1990. – Т. 1 / отв. ред. А.В. Адо. – С. 216–225. Данная статья приведена на с. 225.

этого в ст. 20 Декларации прав человека и гражданина, входящей в эту Конституцию, содержалось положение о том, что «ни один налог не может быть установлен иначе как в интересах общей пользы. Все граждане имеют право участвовать в установлении обложения, наблюдать за расходом поступлений и требовать в них отчета». В ст. 54 Конституции 1793 г. к предмету законов, принимаемых законодательным корпусом, были отнесены общее заведование текущими доходами и расходами Республики; проба, вес, чекан и наименование монет; род, размер и порядок взимания налогов. Таким образом, в этой статье из девяти перечисленных предметов законодательного регулирования три являлись финансовыми. Декретами – другими актами, принимаемыми законодательным корпусом, – регулировалось ежегодное и текущее распределение пособий и общественных работ; мероприятия по изготовлению всех видов денежных знаков, а также непредвиденные и чрезвычайные расходы. Статья 122 Конституции гарантировала каждому французу наряду со свободой, безопасностью и другими правами и свободами «платежи по государственным займам».

По сравнению с Конституцией 1791 г. республиканская форма правления в Конституции 1793 г. предопределила исчезновение положений о гражданском листе. Другие положения Конституции 1791 г., особенно демократические, такие как гласность государственных доходов и расходов, несовместимость должностей, не были включены в Конституцию 1793 г.

Необходимо отметить, что положения Конституции 1793 г. никогда не действовали, но то, как предполагалось их трактовать и реализовывать, можно ясно представить из анализа практики якобинцев. В российской исторической литературе достаточно подробно исследовано налогообложение в период якобинской диктатуры, практиковавшееся в отношении богатых (так называемые принудительные налоги на богатых<sup>152</sup>). Было введено прогрессивное налогообложение, почти не затрагивавшее мелкую буржуазию, но существенно урезавшее доходы крупной: обложение доходов свыше 1,5 тыс. ливров в год налогом в размере 30 ливров, доходов в 2–3 тыс. ливров – налогом в 50 ливров, доходов в 4–5 тыс. ливров – налогом 300 ливров, при доходах 20–30 тыс. ливров налог составлял уже 10 тыс. ливров. Данное налогообложение было введено на нуж-

---

<sup>152</sup> См.: Гавриличев В.А. Якобинцы и принудительные налоги на богатых (весна-осень 1793 г.) // Французское Просвещение и революция. – М. : Наука, 1989. – С. 129–147.

ды создания революционной армии из бедняков и безработных<sup>153</sup>. Как отмечалось в литературе, «создание и содержание такой вооруженной силы из голодающего плебейства за свой счет крупная буржуазия сочла безумной затеей, равной самоубийству»<sup>154</sup>. Помимо прогрессивного налогообложения богатых практиковались принудительные займы. Так, 3 мая коммуна Парижа приняла постановление о принудительном займе в отношении богатых в размере 12 млн ливров для оплаты добровольцев, пожелавших выступить против вандейцев<sup>155</sup>; 20 мая было принято решение о принудительном займе в отношении богатых («во искупление их преступлений») уже в 1 млрд ливров<sup>156</sup>. При этом некоторые политики (например, Дантон) высказывали идеи, что принудительные займы выгодны и богатым, поскольку это «привяжет крупного землевладельца и капиталиста к революции, сохранит его имущество»<sup>157</sup>. В советской литературе эти высказывания оценивались как свидетельство того, что якобинцы идеализировали старую и новую буржуазию и заблуждались на ее счет, однако, как представляется, их можно оценить скорее как образцы либо изошренной формы демагогии или как проявление полного непонимания функционирования экономики и роли (и соответственно реальных интересов) буржуазии в ней (причем скорее первое).

В раздел «Обязанности» Декларации прав человека и гражданина Конституции Франции 1793 г. был внесен ряд обязанностей морально-этического характера, которые были объявлены универсальными и составляющими основы социального строя: должны были распространяться на все сферы, соответственно и на финансы. В частности, в ней провозглашалось: «Постоянно делайте другим то доброе, что вы хотели бы получить сами» (п. 2); «никто не может быть добродетельным человеком, не будучи искренним и блюстителем законов» (п. 5); «тот, кто, не нарушая законов явно, обходит их, применяя хитрость или ловкость, наносит вред интересам всех, он становится недостойн их доброжелательного отношения и их уважения» (п. 7) и др. Такого рода положения были призваны воспитывать нацию в духе высоких моральных принци-

---

<sup>153</sup> См.: Гавриличев В.А. Якобинцы и принудительные налоги на богатых (весна-осень 1793 г.) // Французское Просвещение и революция. – М. : Наука, 1989. – С. 133.

<sup>154</sup> Там же. С. 135.

<sup>155</sup> Там же. С. 133.

<sup>156</sup> Там же. С. 135.

<sup>157</sup> Там же. С. 132.

пов во всех сферах жизни. Собственно финансам была посвящена глава IX, причем значительная ее часть – налогам. Подтвердив исключительное право Законодательного корпуса устанавливать любые налоги (включая налоги для колоний) сроком на год, два из них (поземельный и личный) были определены в этой Конституции как обязательные (ст. 303), т.е. в этом случае налоги были конкретизированы и тем самым был открыт путь для включения в конституции перечней конкретных налогов, как это сделано, например, в Основном законе ФРГ 1949 г. или Конституции Швейцарии 1999 г.

Вторая часть главы IX «Финансы» называлась «Национальное казначейство и счетоводство». В ней налогам было посвящено 12 статей (ст. 302–314), а национальному казначейству и счетоводству – десять (ст. 315–325). В этих статьях содержались подробные положения, посвященные описанию структуры и полномочий должностных лиц этих органов – комиссаров казначейства, сборщиков налогов, комиссаров счетоводства. Данные статьи содержали также новые варианты конституционных механизмов предупреждения правонарушений со стороны указанных лиц.

Следующая конституция – Конституция Франции 1799 г. уделила большое внимание вопросам жалования народным представителям. В ст. 22 был указан источник покрытия расходов сената и жалования сенаторов (за счет доходов от национального имущества), а также его размеры, а в ст. 36 регламентировалось ежегодное жалование члена Трибуната и члена Законодательного корпуса. При этом, если жалование сенаторов определялось через пропорцию с жалованием первого консула (1/20 от его жалования), то размеры жалования членов Трибуната и Законодательного корпуса – в твердых цифрах: соответственно 15 и 10 тыс. франков в год.

В Конституции некоторые аспекты денежной эмиссии были урегулированы как часть полномочий правительства. Статья 45 Конституции Франции 1799 г. устанавливала, что «правительство распоряжается доходами и расходами государства в соответствии с ежегодным законом, который регулирует рост тех и других; оно следит за изготовлением денег, выпуск которых предусмотрен законом, устанавливает их наименование, вес и вид»<sup>158</sup>. Статья 56 по-новому регулировала вопросы заведования казной: «Одному из

---

<sup>158</sup> Конституции и законодательные акты буржуазных государств в XVII–XIX вв. (Англия, США, Франция, Италия, Германия) : сб. документов / под ред. проф. П.Н. Галанзы. – М. : Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1957. – С. 422–432.

министров специально поручается заведывание государственной казной: он распоряжается поступлениями, руководит движением фондов и платежами, производимыми на основании закона. Он не может производить никаких выплат: 1) сверх сумм, определенных законом для данного вида расходов; 2) без постановления правительства; 3) без приказа, подписанного министром».

Таким образом, во время «парада» революционных конституций Франции с характерным для них разнообразием регулирования публичных финансов и быстро трансформировавшимися финансовыми конституциями был заложен фундамент для различных вариантов правового регулирования финансовых конституций европейских стран. В зависимости от политического строя и состояния публичных финансов уже апробированные во Франции конституционные положения можно было заимствовать или подстраивать под национальные особенности, определяющие тип правовой и административно-политической культуры, и под различные государственные потребности.

Наполеоновские войны инициировали конституционные процессы в завоеванных государствах: были приняты Цизальпинская (итальянская) Конституция 1797 г., Конституция Батавской республики 1798 г. и Конституция Гельветической республики 1798 г. (по оценке Ф. Курти, «широко задуманная, но слишком сентиментальная и очень уж смахивающая на прокламацию»<sup>159</sup>). Все конституции в отношении организации органов власти были составлены по образцу французской Конституции 1795 г. Что же касается регулирования финансов, то оно было лаконичным и нередко отличающимся от французского образца. Так, например, ст. 306 Конституции Франции 1795 г. следующим образом регулировала вопрос о налогах: «Налоги в зависимости от их вида должны быть разделены между налогоплательщиками сообразно с их возможностями». А в ст. 11 Конституции Гельветической республики 1798 г. говорилось о том, что налоговые «требования должны сообразовываться с состоянием, доходами и возможностями, но они не могут быть полностью точными. Слишком высокая точность стала бы причиной того, что их исчисление и сбор стали бы дорогостоящими»<sup>160</sup>. Такая объясняющая возможные неточности

---

<sup>159</sup> Курти Ф. История народного законодательства и демократии в Швейцарию. – СПб. : Т-во «Знание», 1900. – С. 64.

<sup>160</sup> Verfassung der helvetischen Republik. – Vom 12. – 1798. – April. – URL: <http://www.verfassungen.ch/verf98-i.htm> (accessed 05.05.2021).

исчисления налогов конституционная норма свидетельствовала о наличии отклонений в соответствующей практике страны.

В период революций возникла новая конституционная культура, отличная от конституционной культуры старого режима, которая базировалась на понимании конституции как фундаментального закона, но не акта учредительной собрания, основанного на суверенитете. Благодаря французским конституциям идея народного суверенитета была экспортирована в другие страны (в том числе и в результате наполеоновского нашествия). Этим было положено начало общей европейской транснациональной конституционной культуре<sup>161</sup>. Разнообразные конституции, появившиеся в результате влияния североамериканской и французской революций, преобразовали источники политической власти путем введения таких новых принципов, как принцип народного суверенитета, принцип защиты прав человека и принцип легитимности учредительной власти. Финансовая конституция стала базироваться на принципе верховенства парламента в решении финансовых вопросов с отменой налогов, установленных при Старом режиме. Были установлены новые принципы налогообложения и новая организация управления государственными финансами.

Идеи эволюционного, правительственного конституционализма и плавного изменения политики в отношении публичных финансов реализовывались в этот период в Конституции Польши 1791 г. и Конституции Ионических островов 1799 г.

Конституция Польши 3 мая 1791 г. была принята на полгода раньше, чем Конституция Франции 1791 г. В целом закрепляя сложившееся положение и существовавшие привилегии, она содержала некоторые положения, свидетельствовавшие об определенном движении к конституционному строю. Нововведения по сравнению с предшествующим регулированием касались в ней в основном статуса и полномочий законодательного органа – Сейма. В ст. VI этого акта говорилось о полномочиях в сфере установления постоянных налогов, а также о постановлениях Сейма «о временных поборах, об оценке монеты, об общественных долгах... о разделе общественных расходов, обычных и чрезвычайных»<sup>162</sup>.

---

<sup>161</sup> Simal J.L. Circulación internacional de modelos políticos en la era postnapoleónica: cultura, debate y emulación constitucionales // Revista de Estudios Políticos. – Madrid, 2017. – N 175. – P. 298.

<sup>162</sup> Ливанцев К.Е. Польская Конституция 3 мая 1791 г. / перевод К.Е. Ливанцева // Вестник Ленингр. ун-та. – Л., 1958. – № 23. – С. 136–143.

Эти положения, при всей их лаконичности, в совокупности с положениями о сохранении привилегий свидетельствуют о переходной к конституционному строю ситуации, когда, с одной стороны, устанавливается разделение властей, с другой стороны, сохраняются феодальные институты. Обращает на себя внимание наличие как постоянных налогов, так и временных поборов, т.е. возложение на подданных тягот, связанных с дефицитом бюджета, а также упоминание о разделе обычных и чрезвычайных общественных расходов, что является показателем недостаточной упорядоченности публичных финансов. В отношении исполнительной власти были введены ограничения. Так, королю и его совету было запрещено «вводить под каким-либо названием налоги и поборы, производить государственные займы, изменять произведенное Сеймом распределение доходов» (ст. VII)<sup>163</sup>. Доходы короля данной Конституцией гарантировались в общей форме (ст. VII), положений о цивильном листе она не содержала.

Существенным своеобразием в Конституции Польши 1791 г. отличалось регулирование такого источника пополнения казны, как изъятие собственности в государственных интересах. В отличие от Декларации прав человека и гражданина 1787 г., которая допускала такую возможность, но при строго определенных условиях, Конституция Польши 1791 г. содержала по сути подтверждение незыблемости отношений собственности (применительно к собственности шляхты) в формулировках, не оставляющих никаких лазеек для изъятий. В ст. II, в которой шла речь о шляхте, безопасность и частная собственность характеризовались как «истинный стержень общественности, как основа личной свободы граждан» и выражалось пожелание их незыблемости: «Хотим, чтобы они были уважаемы, обеспечены и нерушимы также и в будущем»<sup>164</sup>. Гарантией этого должно было служить следующее положение: «Напротив, высшая государственная власть и установленное ею правительство не будет предъявлять никаких претензий к имуществу граждан под предлогом исключительных прав монарха или под каким-либо другим предлогом»<sup>165</sup>. Таким образом, регулирование публичных финансов в данной Конституции представляет собой один из вариантов перехода к конституционному

---

<sup>163</sup> Ливанцев К.Е. Польская Конституция 3 мая 1791 г. / перевод К.Е. Ливанцева // Вестник Ленингр. ун-та. – Л., 1958. – № 23. – С. 142.

<sup>164</sup> Там же. С. 140.

<sup>165</sup> Там же.

строю в строгом значении, при котором не происходит отказа от прежних правил в части, относящейся к привилегиям самой шляхты, и в то же время достаточно уверенно ограничиваются права короля и правительственной власти в отношении вмешательства в финансовую сферу.

Ионическая Конституция 1791 г. представляет собой другой вариант эволюционного подхода к конституционному регулированию финансовых отношений (и в целом отношений в государстве). Этот акт разрабатывался представителями населения семи Ионических островов при участии в конституционном процессе двух держав: России и Османской империи. Эта конституция является документом, для создания которого требовалось согласование позиций нескольких сторон, часть из которых находилась в отдалении от места разработки Конституции (Порта, российский император и двор). При этом участники конституционного процесса по сути создавали документ, опирающийся на традиции правления на островах (созданные под влиянием Венецианской республики), и вместе с тем акт переходного конституционного типа<sup>166</sup>. Фактором, повлиявшим на содержание финансовой конституции Ионических островов, явилась, помимо удаленности государств-участников, и удаленность островов друг от друга, что приходилось учитывать при регулировании финансов. Республика Семи Ионических островов представляла собой аристократическую республику с некоторыми элементами расширения избирательного права для отдельных категорий зажиточных жителей островов – неаристократов, для них существовал имущественный ценз в виде ежегодного чистого дохода в восемьдесят червонцев. Согласно ст. 18 данного акта, каждый остров должен был иметь казначейство, в котором аккумулировались доходы данного острова. Для управления казначейскими делами предусматривалось избрание малым советом трех экономов и счетного секретаря. Главное казначейство островов располагалось на острове Корфу. Управление Главным казначейством осуществлялось двумя казначеями из сенаторов, избранных Сенатом, при них был счетный секретарь. План расходов на каждом острове утверждался Сенатом, казначеи островов должны были действовать в соответствии с этим планом.

---

<sup>166</sup> О конституционно-правовой оценке Ионической Конституции 1799 г. подробнее см.: Андреева Г.Н. Место Ионической Конституции 1799 г. в мировых конституционных процессах : постановка проблемы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – М., 2010. – Вып. 3. – С. 79–84.

Доходы островов за вычетом островных расходов должны были поступать в Главное казначейство. Для того чтобы обеспечить реализацию описанного в Конституции порядка управления государственными финансами в Республике, в ст. 18 была включена гарантия, что после утверждения плана расходов «ни единое казначейство не в состоянии будут чинить какие ни есть расходы без определения Сената, который изъяслять будет время, сумму, обстоятельства и всякую ясность, а в экстренных и непредвидимых издержках должно чинить с согласованием малого совета и немедленно извещать Сенату, а буде издержки сделаны самопроизвольно, то останутся ответчиками казначеи и председатели советов»<sup>167</sup>.

Новый этап в развитии конституционного регулирования публичных финансов в Европе относится к периоду после наполеоновских войн. В постнаполеоновский период конституционализм не исчез из политического лексикона, а стал рассматриваться различными политическими силами как необходимый инструмент организации новых государств. Поэтому ключевым словом во всех дискуссиях об устройстве государства в разных европейских странах оставалось слово «конституция», причем оно было и в лексиконе реакционеров, и в выступлениях ученых либерального направления, которые считали конституционное движение «неудержимым»<sup>168</sup>. Поскольку идеи конституции и конституционализма уже вошли в массовое общественное сознание, а положение европейских государств после десятилетий непрерывных революционных изменений было неустойчивым, они искали такие варианты конституционного правления, которые позволили бы создать стабильные правовые и организационные структуры. В период Реставрации были разработаны и приняты различные варианты конституций, воплощающих разные конституционные идеалы. Конституции, воплощавшие монархические идеалы, в период Реставрации были нацелены на создание такой монархии, в которой монарх главенствовал, но пределы его полномочий были бы очерчены в конституции, дарованной им самим.

Роль, которую играла в это время конституционная монархия и выработанные в ее рамках конституционно-правовые инсти-

---

<sup>167</sup> Ионическая Конституция 1791 г. цитируется по русскому архивному переводу из издания: Адмирал Ушаков : сборник документов и материалов / под ред. Р.Н. Мордвинова. – М. : Военное издательство, 1956. – Т. 3. – С. 520–526. В издании сохранен стиль оригинала.

<sup>168</sup> Simal. Op.cit. – P. 270.

туты, не могла не сказаться на особенностях и темпах конституционного развития в XIX в. Конституционная монархия в силу своей природы не столь быстро реагирует на изменения, в самой ее организации заложена большая доля консерватизма. Кроме того, она неизбежно возрождает или сохраняет такие особенности конституционного регулирования, как наличие норм о доменах, регалиях и других феодальных по происхождению институтах.

После падения Наполеона на основе решений Венского конгресса (1815) было восстановлено большинство монархий. Италию, например, разделенную в период правления Наполеона на несколько республик, затем королевств, Венский конгресс вернул к предреволюционному состоянию: старые династии вновь взошли на престол. С возвращением Людовика XVIII Бурбона на престол (4 июня 1814 г.) Франция вновь стала монархией, но уже конституционной. Это нашло выражение в таких особенностях конституционного регулирования, как широкая распространенность норм о разграничении собственности монарха и короны, о доменах, регалиях и других связанных с ними объектах. Причем эти объекты конституционного регулирования были в них урегулированы гораздо подробнее, детальнее, чем в переходные периоды в революционных конституциях.

Вместе с тем в это время конституционный законодатель уделяет большое внимание вопросам регулирования гражданского права, т.е. содержания монарха. С одной стороны, это было следствием временного укрепления монархической государственности и осознания монархами потребности в дополнительных гарантиях, с другой, – как уже указывалось ранее, было показателем постепенного разграничения государственных финансов и финансов, предоставляемых в распоряжение монарха, а также выражением тенденции упорядочивания государственных финансов в целом даже в условиях временного упрочения монархических начал. Таким образом, важные для публичных финансов процессы в конституциях этого периода скрыты за институтом гражданского права, гарантировавшего монарху определенную финансовую стабильность.

В течение второй половины XIX в. положения, гарантирующие выплату по гражданскому праву, были важной и неизменно присутствовавшей составной частью действовавших в то время конституций (Австрийская конституция 1848 г., Основной закон об общих делах Королевства Дании и герцогства Шлезвиг 1863 г., Конституция Греции 1864 г., Конституция Испании 1876 г., Конституция Болгарии 1879 г., Конституция Нидерландов 1887 г. и др.).

Содержание формулировок конституционных положений о гражданском листе определялось общим раскладом политических сил. Для всех монархов, независимо от степени их влияния, общей основной конституционной гарантией служило установление размера гражданского листа на весь период царствования, что благодаря незначительной в целом инфляции того периода обеспечивало стабильность их положения. Типичная формулировка об этом содержалась в ст. 77 Конституции Бельгии 1831 г.: «Закон устанавливает гражданский лист на все продолжение каждого царствования»<sup>169</sup>. В государствах с сильной монархической властью при решении различных вопросов, связанных с гражданским листом (особенно при его уменьшении), учитывалось мнение самого монарха, и тем самым монарх получал более существенные гарантии. Такое компромиссное решение содержал, например, §59 Конституционного акта Великого Герцогства Баденского 1818 г., который устанавливал: «Гражданский лист не может быть увеличен без согласия сословных чинов и уменьшен без согласия Великого Герцога» (ч. 2)<sup>170</sup>. При этом в зависимости от конкретных исторических условий принятия данной конституции и ситуации установления гражданского листа конституционные нормы снабжались различными деталями регулирования. Так, в ст. 9 Конституции Дании 1849 г. в редакции 1866 г. устанавливалось правило об установлении гражданского листа на весь период царствования монарха специальным законом и при этом указывалось, что «этот закон определит в то же время, какие замки и другое государственное имущество будет присоединено к гражданскому листу»<sup>171</sup>. Таким образом, на конституционном уровне были установлены основные параметры законодательного регулирования гражданского листа, а указание на соединение в законе финансовой и предметной составляющих, очевидно, несет отпечаток прежнего феодального регулирования. В ст. 42 Конституции Греции 1864 г. были подробно расписаны размеры и порядок исчисления гражданского листа: «Гражданский лист короля определен законом; гражданский лист короля Георга I определен в 1 125 000 драхм, включая сюда сумму, вотируемую предыдущей Ионической палатой. Сумма гражданского листа может быть увеличена законом не ранее как через 10 лет»<sup>172</sup>.

---

<sup>169</sup> Современные конституции. – СПб. : Право, 1905. – Т. 1. – С. 130.

<sup>170</sup> Там же. С. 42.

<sup>171</sup> Там же. С. 226.

<sup>172</sup> Там же. С. 211.

В этот период в монархиях были апробированы различные варианты регулирования гражданского листа. Рассмотрим в качестве примера эволюцию регулирования этого института в Испании. В Баянской конституции 1808 г., принятой в период наполеоновских войн и поэтому рассматриваемой в научной литературе как часть завоевательной политики французов<sup>173</sup>, по достаточно очевидным причинам монархическим институтам уделялось большое внимание. В разделе VI «О содержании короны» имелась ст. 22, в которой устанавливалось, что «из государственной казны королю ежегодно выделяется 2 млн песет, двенадцатью частями или ежемесячно»<sup>174</sup>. Статья 23 устанавливала размеры содержания наследника престола и инфантов Испании, достигших 12 лет, не наследников (при этом размер содержания инфанта был в два раза больше, чем инфанты), а ст. 24 – размер содержания вдовствующей королевы.

В ст. 213 Конституции 1812 г. упоминалось в самом общем виде о дотации королю и принцу Астурийскому<sup>175</sup> (ст. 213), о содержании инфантов и инфант (ст. 216–217), причем размер содержания инфант увязывался со вступлением в брак (когда прекращалась выплата годовых сумм, но давалось приданое), о содержании вдовствующей королевы (ст. 218) и о жалованьи членам регентства (ст. 219). Два положения касались назначения этих сумм в начале нового правления и недопустимости их изменения в течение всего правления (ст. 220). В Конституции Испании 1812 г. был также установлен порядок учета указанных выплат: «Все эти выплаты учитываются государственной казной и выдаются лицу, назначенному Королем, с которым составляются акт и счета»<sup>176</sup>.

В Политической конституции испанской монархии 1837 г. положения о гражданском листе были минимизированы. Статья 49 данного акта гласила: «Содержание Королю и его семье устанавливается Кортесами в начале правления монарха»<sup>177</sup>. Это лаконичное и неконкретизированное по размерам содержания монарха по-

---

<sup>173</sup> Подробнее об этом см.: Алексеева Т. История испанской конституции. – М. : Проспект, 2011. – С. 5; Алексеева Т.А. Баянский статут 1808 г. в Испании // Правоведение. – 2000. – № 4. – С. 185–196.

<sup>174</sup> Тексты испанских конституций приведены в переводе Т.А. Алексеевой: Алексеева Т. История испанской конституции. – М. : Проспект, 2011. – С. 90.

<sup>175</sup> Официальный титул наследника престола в Испании. – *Прим. авт.*

<sup>176</sup> Алексеева Т. История испанской конституции. – М. : Проспект, 2011. – С. 132.

<sup>177</sup> Там же. С. 160.

ложение было воспроизведено в более поздних испанских конституциях: в ст. 48 Конституции 1845 г., ст. 51 Конституции 1856 г., ст. 76 Конституции 1869 г., т.е. стало своего рода эталоном. Данный пример наглядно иллюстрирует общие тенденции регулирования гражданского листа в этот период. В ситуации неустойчивости монархии или в период ее становления, когда монарху было важно гарантировать, в том числе материально, свое положение, на конституционном уровне фиксировались различные детали, включая размер содержания в виде твердых сумм. По мере того как финансовая сфера упорядочивалась, а политический режим стабилизировался, складывался определенный порядок выплат гражданского листа, детали конституционного регулирования начинали заменяться этими правилами порядка (кто и как принимает суммы из казны). И наконец, лаконичное регулирование является показателем того, что статус гражданского листа (и самого монарха, соответственно), а также порядок его выплаты прочен и не нуждается в детальном регулировании.

Отголоски сложившегося в это время конституционного регулирования гражданского листа сохранились до наших дней в конституциях ряда монархических государств (Бельгии, Испании, Люксембурга, Норвегии, Нидерландов и др.).

В течение XIX в. окончательное конституционное оформление получили запреты отдельных видов поступлений в казну, характерные для феодального периода. К XIX в., например, уже сложилось устойчивое общественное мнение о недопустимости наказания конфискацией имущества. Оно получило обоснование в конституционной теории<sup>178</sup>. Этот принцип считался настолько важным, что получил отражение на конституционном уровне. Обоснованная конституционная регламентация содержалась в §19 Конституционной хартии Португалии 1826 г.: «Наказания не должны распространяться ни на кого другого, кроме самого преступника; поэтому ни в каком случае не может применяться конфискация имущества, а лишение прав осужденного не распространяется на его родственников, в какой бы степени родства они с

---

<sup>178</sup> Известный русский государствовед Б.Н. Чичерин, выражая взгляды ученых этого времени, писал: «Произвольная конфискация есть нарушение всякого права; приложение ее в виде законом установленного наказания является несправедливостью». См.: Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. – М.: Н. Кушнерев и К<sup>о</sup>, 1894. Ч. 1. – С. 211.

ним ни состояли»<sup>179</sup>. Наказание конфискацией имущества представлялось настолько противоречащим духу эпохи и принципам справедливости, что конституции двух стран – Франции и Испании – содержали данные запреты в наиболее категоричной форме. Статья 12 Конституции Франции 1848 г. гласила: «Никогда не может быть снова применена конфискация имущества»<sup>180</sup>. Статья 10 Конституции Испании 1876 г. устанавливала: «Наказание конфискацией имущества никогда не может быть восстановлено»<sup>181</sup>. Такого рода положения исключали эту статью из доходов государства, распространенную в феодальный период. Как подчеркивается в работах историков конституционного права, практическим результатом периода монархического конституционализма XIX в. в Европе явилось то, что он способствовал устранению тяжелых финансовых проблем периода абсолютной монархии<sup>182</sup>.

Таким образом, большая часть XIX в. характеризуется в Европе с возвратным движением к ограниченному монархическому конституционализму. В научной литературе справедливо отмечается, что, несмотря на тот республиканский вклад, который внесла революционная Франция, именно монархический тип конституционализма в XIX в. воплощает историческую конституционную «норму» в европейском конституционном развитии (Германия, Бельгия, Италия, монархические конституции самой Франции)<sup>183</sup>.

Монархический конституционализм проявлялся в этот период в медленной и постепенной конкретизации разграничения полномочий законодательной и исполнительной власти; уточнении прерогатив монарха, кабинета и парламента с постепенным ослаблением распорядительных и контрольных функций монарха и увеличением объема законодательных полномочий представительного органа. Особенно четко эта тенденция проявляется при трансформации финансовой конституции, где происходит переход все большей

---

<sup>179</sup> Современные конституции. – СПб. : Право, 1905. – Т. 1. – С. 380.

<sup>180</sup> Конституции и законодательные акты буржуазных государств в XVII–XIX вв. – М. : Гос. изд. юрид. лит., 1957. – С. 449.

<sup>181</sup> Современные конституции. – СПб. : Право, 1905. – Т. 1. – С. 245.

<sup>182</sup> Kirsch M. Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert. Der monarchische Konstitutionalismus als europäische Verfassungsform – Frankreich im Vergleich. – Göttingen : Vandenoek&Ruprech, 1999. – S. 409.

<sup>183</sup> Ibid. S. 386.

части бюджетных и налоговых полномочий к парламенту, но с сохранением некоторых прерогатив монарха по санкционированию и ветоированию бюджетных законов. Если ранее монарх не был ограничен в праве устанавливать различные виды сборов, имеющих налоговый характер, особенно срочных и чрезвычайных, то конституция ограниченной монархии четко фиксировала, что любой налог и налоговый сбор устанавливается парламентом, а полномочия монарха использовались лишь для окончательного санкционирования этого решения. Например, ст. 58 Конституции Греции 1864 г. гласила: «Никакой налог не может быть ни установлен, ни взимается, если он предварительно не вотирован палатой и не санкционирован королем»<sup>184</sup>.

Магистральное направление развития конституционного регулирования налогообложения состояло в упрочении власти представительных органов по установлению налогов. К этому времени изменилось и само отношение государства к налогам. Если ранее налогообложение осуществлялось время от времени по мере появления острой потребности и носило целевой характер (а государственные нужды удовлетворялись прежде всего за счет королевских доменов и других источников), то рост государственных расходов привел к тому, что населению пришлось смириться с постоянными налогами. В XIX в. взимание налогов рассматривается уже как одна из важнейших функций государства. Об этом прямо говорится в работах ученых того времени<sup>185</sup>.

В течение XIX в. происходит изменение подхода к принципам налогообложения и построения налоговой системы в связи с изменением представлений о «справедливом» налогообложении. Основную роль в этом процессе осмысления социальной справедливости или, наоборот, несправедливости налогов сыграли ученые, которые активно занимались разработкой данных проблем (Д. Локк, Ж.-Б. Сэй, Н. Канар, П. Прудон и др.), в том числе и с точки зрения справедливости налогообложения. На основе новых воззрений на порядок сбора доходов казны начинают упорядочиваться налоговые системы европейских стран, что нашло отраже-

---

<sup>184</sup> Современные конституции. – СПб. : Право, 1905. – Т. 1. – С. 11.

<sup>185</sup> Так, М.М. Алексеенко писал: «Установление, распределение, взимание и употребление налогов составляет одну из функций государства». Алексеенко М.М. Взгляд на развитие учения о налоге у экономистов А. Смита, Ж.-Б. Сэя, Рикардо, Сисмонди и Д.С. Милля. – Харьков : Университетская типография, 1870. – С. 25.

ние и на конституционном уровне. Следует отметить, что для большинства стран путь совершенствования налогообложения был долгим, в течение всего XIX в., в силу распространенной в то время несбалансированности и хаотичности налоговой системы. Даже в Англии в первой четверти XIX в. налоговая система отличалась чрезвычайной сложностью и запутанностью, например, только акцизов насчитывалось около двадцати<sup>186</sup>. Европейские страны в это время стремятся модернизировать и централизовать налогообложение, расстаться с феодальной системой взимания налогов откупщиками и передать эту функцию государственным чиновникам. В результате к концу XIX в. возникает система специальных налоговых органов – предшественников современной налоговой полиции и налоговой службы. Все эти изменения в налоговой сфере отразились в той или иной степени на конституционном регулировании.

Во-первых, все конституции этого периода содержат положения об обязанности граждан платить налоги, при этом иногда даже подчеркивается цель налогообложения. Так, например, в ст. 15 Конституции Франции 1848 г. содержалось положение о том, что все налоги установлены в видах всеобщего блага.

Во-вторых, по-прежнему, как и в первых конституциях, гарантией справедливого налогообложения является принцип установления налогов законом, т.е. парламентом. В монархических государствах, где власть парламента была ограниченной, право установления налогов разделено между монархом и парламентом. Например, Статут Итальянского королевства 1848 г. (ст. 30) устанавливал, что «никакие налоги не могут быть установлены или взимаемы без согласия палат и санкции короля». Статья 58 Конституции Греции 1864 г. содержала положение о том, что «никакой налог не может быть ни установлен, ни взимается, если он предварительно не вотируется палатой и не санкционирован королем»<sup>187</sup>.

В-третьих, конституционное регулирование отражало различные концепции справедливого распределения налогов, о которых говорилось выше. Здесь мы видим самые разные варианты регулирования: налогообложение сообразно размерам имущества (например, §14 Конституционной хартии Португалии 1826 г. гла-

---

<sup>186</sup> Янжул И.И. Как англичане критикуют свои государственные расходы. Ливерпульская ассоциация финансовых реформ. – СПб. : Просвещение, 1896. – С. 2.

<sup>187</sup> Современные конституции. – СПб. : Право, 1905. – Т. 1. – С. 11.

сил: «Никто не может быть освобожден от уплаты налогов в пользу государства сообразно своему имуществу»); пропорциональное налогообложение (например, Конституция Франции 1848 г. в ст. 15 устанавливала, что «каждый облагается пропорционально своему состоянию и своим платежным средствам», эта же идея воспроизведена в п. 7 вступления Конституции Франции 1848 г.: «Граждане должны... участвовать в государственных повинностях пропорционально своему состоянию»<sup>188</sup>); введение различных вариантов установления прямых и косвенных налогов (так, ст. 49 Конституционной хартии Франции 1818 г. устанавливала, что «земельный налог устанавливается только на один год. Косвенные сборы могут быть устанавливаемы на несколько лет»<sup>189</sup>). В конституционном регулировании Франции идея конкретизации положений о прямых и косвенных налогах получила развитие в ряде конституций: ст. 49 Конституционной хартии Франции 1818 г. была воспроизведена в Хартии 1830 г. Несколько отличалась формулировка ст. 17 Конституции Франции 1848 г., установившая, что «прямой налог разрешается только на год. Косвенные налоги могут быть разрешаемы на несколько лет»<sup>190</sup>.

Более детально, чем в революционных конституциях, в монархических конституциях регулировались вопросы государственных займов и государственного долга. В начале XIX в. к займам прибегали в исключительных случаях, это нашло отражение, например, в §12 Конституционного акта Баварского королевства 1818 г., согласно которому увеличение государственного долга допускалось только при наличии безотлагательной и чрезвычайной нужды, которую не покрывали обычные и чрезвычайные налоги. Этот акт содержал целую конституционную программу действий по погашению государственного долга и его минимизации, которая помимо приведенного выше запрета включала: 1) составление плана погашения долга; 2) избрание палатой двух комиссаров, осуществляющих надзор за погашением долгов и строгим исполнением установленных правил; 3) исключительную возможность для этих комиссаров дать согласие на дополнительный заем (с сообщением палате при первой возможности ее созыва) в случае не-

---

<sup>188</sup> Конституции и законодательные акты буржуазных государств в XVII–XIX вв. (Англия, США, Франция, Италия, Германия) : сб. документов / под ред. проф. П.Н. Галанзы. – М. : Гос. изд-во юрид. литературы, 1957. – С. 447.

<sup>189</sup> Там же. С. 449.

<sup>190</sup> Там же. С. 447.

возможности созвать сословия и необходимости заключить заем в связи с наличием грозящей извне опасности; 4) на каждой сессии сословиям сообщается точное состояние кассы погашения государственных долгов.

Позднее займы начинают практиковать все шире и подобные нормы уже не встречаются на конституционном уровне. Однако в условиях широкой практики государственных займов остается актуальным вопрос о гарантиях возвращения государственного долга. Нормы об этом встречаются как в начале XIX в. (как, например, в §22 Конституционного акта Великого Герцогства Баденского 1818 г., который объявил неприкосновенными все обязательства государства по отношению к кредиторам, или в §22 Конституционной хартии Португалии 1826 г., содержавшей общее положение о гарантированности государственного долга), так и в его середине (например, идентичные формулировки Конституции Франции 1848 г. и Конституции Италии 1848 г.) и в конце (например, ставившая государственный долг под охрану народа ст. 87 Конституции Испании 1876 г.).

По мере усиления народных представительств и, как следствие, совершенствования механизма контроля с их стороны за финансами, все большее распространение получает включение в конституции норм о счетных палатах. В первой половине XIX в. положения об органах внешнего финансового контроля встречаются в конституциях уже достаточно часто и постепенно становятся подробнее. Так, ст. 116 Конституции Бельгии 1831 г. гласила: «Члены Счетной палаты назначаются палатой представителей на срок, определенный законом. Эта палата производит проверку и закрывает счета общей администрации и всех учреждений, обязанных отчетностью государственному казначейству. Она наблюдает, чтобы ни одна статья расхода в бюджете не была превышена и чтобы не было никаких переносов из одной статьи в другую. Она утверждает отчеты различных административных установлений и обязана собирать по этому предмету всякие сведения и все необходимые отчетные документы. Общий государственный отчет представляется палатами с замечаниями Счетной палаты. Устройство этой палаты определяется законом»<sup>191</sup>. Конституция Пруссии 1850 г. в главе VIII «Финансы» содержала ст. 104, которая устанавливала, что «отчеты по исполнению государственной росписи проверяются и устанавливаются Верховной счетной палатой. Об-

---

<sup>191</sup> Современные конституции. – СПб. : Право, 1905. – Т. 1. – С. 136.

щий отчет финансового управления за каждый год с включением обзора государственных долгов, представляется для очистки<sup>192</sup> правительства палатам вместе с замечаниями Верховной счетной палаты. Организация и полномочия Верховной счетной палаты будут определены особым законом»<sup>193</sup>.

Нормы о статусе счетных палат позднее станут одним из постоянных конституционных институтов, относящихся к публичным финансам. Основы статуса высших контрольных финансовых органов были установлены в Конституции Румынии 1866 г., Конституции Германской империи 1871 г., Конституции Болгарии 1879 г., Основном законе Нидерландов 1887 г. и других актах XIX в. Однако, хотя регулирование статуса этих органов нередко осуществлялось в нескольких статьях конституции (как, например, в Конституции Нидерландов 1887 г.), для этого периода не характерно выделение специальных глав/разделов о них. Институт счетных палат позволял парламенту и всему обществу осуществлять контроль за результатами исполнения смет государственных доходов и расходов, а в тех странах, где был введен институт государственного бюджета, – исполнение бюджета, поскольку наряду с правительственными ведомствами счетные палаты представляли свои выводы и заключения по итогам проверки счетов и отчета об исполнении бюджета парламентам.

В это время развивается и конституционное регулирование статуса центральных банков. Развитие денежной системы и распространение бумажных денег влечет распространение их конституционализации.

Если же оценивать конституционное регулирование конституционных монархий с содержательной стороны, то в сфере публичных финансов в XIX в. происходило главным образом дальнейшее углубление и уточнение прежних конституционных формулировок. Основная часть норм (о полномочиях парламента, о порядке решения финансовых и налоговых вопросов и т.д.), сформировавших ядро правового регулирования публичных финансов, появилась в эпоху революций. Процесс развития этого ядра шел в направлении детализации указанных норм как в новых редакциях «старых» конституций, так и в новых актах (впервые принимаемых конституциях). В этом проявлялось очевидное стремление конституционного законодателя не выходить за рамки исходной конститу-

---

<sup>192</sup> Сохранена лексика перевода начала XX в.

<sup>193</sup> Современные конституции. – СПб. : Право, 1905. – Т. 1. – С. 406.

ционной модели, как это представлялось в тот момент, исходя из господствовавшей концепции конституции, прежде всего как политического документа. Если в первых конституциях говорилось о значимой роли парламента в решении финансовых вопросов, то эта идея в разных, хотя нередко и урезанных вариантах, сохранялась и в более поздних актах данного государства.

Вместе с тем абстрактность, эластичность конституционных формулировок позволяла до известного предела вписывать новые явления в старые конституционные рамки. Поэтому, если для XIX в. характерен более пристрастный интерес к конституционному регулированию финансовых аспектов хозяйственной жизни общества (контроль за государственными расходами, гарантии государственного долга, вопросы налогообложения и др.), то этот интерес вполне вписывается в сложившийся ранее и отраженный в первых конституциях принцип парламентского контроля за состоянием государственных финансов и другие положения. В XIX в. формы этого контроля совершенствуются, конституционное регулирование бюджетного процесса становится более детальным, а также уточняются те аспекты бюджета, которые требуют особого контроля. Идеи, а нередко и формулировки первых конституций заимствовались странами, приходящими к установлению конституционного строя позднее, в середине и даже в конце XIX в., т.е. присоединяющимися к конституционной эволюции на новом витке ее развития, и таким образом в целом в это время происходило воспроизводство прежних конституционных подходов.

В XIX в. неравномерность экономического развития характерная для человечества на протяжении всей его истории, еще более усилилась. Выделилась группа стран, обладающих высоким экономическим и финансовым потенциалом (в Америке – США, а в Европе – Великобритания, Нидерланды и некоторые другие индустриальные государства). Великобритания стала примером наиболее чистого классического выражения феномена «промышленной революции» и уникальным в своем роде явлением. Другую группу составляли некоторые европейские страны (Германия, Испания, Италия), которые довольно существенно отставали от индустриально развитых стран, но предпринимали шаги, чтобы догнать их. Они должны были решить сложную проблему обновления всех сфер жизни – от экономики до государственного строя. В середине XIX в. в Италии, Германии, Австро-Венгрии были проведены реформы, освободившие эти страны от наиболее явных многовековых пережитков.

Изменения в XIX в. охватили все сферы жизни общества, были радикальными и глубокими, вели к структурным изменениям в экономике и переменам в быту, образе жизни, потребностях и интересах всех слоев общества. Изменения в развитии промышленности становились двигателем развития страны в целом. Государства были заинтересованы в развитии хозяйства и усилении внутреннего товарооборота, поэтому они способствовали накоплению капиталов, вводили покровительственные тарифы. Бурное железнодорожное строительство активно влияло на развитие всех отраслей хозяйства, рост внутреннего рынка, вызывало появление новых и давало новый импульс для развития старых городов. Для железнодорожного строительства привлекался и частный капитал. Некоторые государства активно содействовали железнодорожному строительству, в том числе и привлекая публичные финансы<sup>194</sup>. Бурное железнодорожное строительство активно влияло на развитие всех отраслей хозяйства. Заинтересованность государства в железных дорогах отразилась и в том, что о них упоминается в статьях о компетенции парламента (например, в австрийском законе от 21 декабря 1867 г., изменяющем Основной закон 26 февраля 1861 г. об имперском представительстве). В этот период государство предпринимает определенные шаги по инструментальному использованию конституции как способу консолидации хозяйственной жизни.

Ярким примером этого служит Конституция Германской империи 1871 г. Она содержала несколько структурных единиц, содержащих регулирование финансовых отношений. К ним относятся Отдел VI «Вопросы таможенного и торгового регулирования», Отдел VII «Железные дороги» и Отдел VIII «Почта и телеграф», в которых были урегулированы вопросы железнодорожных и почтовых тарифов, а также Отдел «Государственные финансы» о бюджете. Все финансовые положения этой Конституции были направлены на создание единого государства, Отдел VII «Железные дороги» имел ярко выраженный финансовый контекст (железнодорожные тарифы), но вместе с тем содержал нормы, достаточно решительно регулировавшие отношения собственности на железные дороги с целью создания единой системы железных дорог империи. Законодатель ясно сознавал значение единой системы же-

---

<sup>194</sup> За рубежом активно изучается влияние строительства железных дорог на изменение экономики и финансов европейских стран. См., например : Mendoza A.G. Ferrocarriles y cambio económico en España 1815–1913. – Madrid : Universidad Complutense de Madrid, 1981. – 356 p.

лезных дорог для консолидации разрозненных германских земель, хозяйственной жизни империи, а также стратегическое значение транспорта. Об этом прямо говорят ст. 45 и 47 этой Конституции. Собственниками железных дорог в этот период в Германии могли быть как частные предприниматели, так и государства, вошедшие в состав Германской империи, однако ст. 41 устанавливала, что «железные дороги, которые считаются необходимыми в интересах защиты Германской империи или в интересах общих сношений, могут быть в силу имперского закона и, несмотря на возражения со стороны членов Союза, территорию которых прорезывают эти железные дороги, не затрагивая верховных прав этих стран, сооружены за счет империи или отданы на концессию частным предпринимателям с правом на экспроприацию»<sup>195</sup>.

Фактически этими положениями закладывались основы понимания новой роли государства в рыночной экономике: государство стало рассматриваться как субъект, формирующий транспортную инфраструктуру страны, развитие которой способствовало укреплению единства национального рынка. Такое регулирование привело в дальнейшем к формированию обширного государственного сектора экономики, включающего транспорт и иную инфраструктуру, что сказалось и на структуре публичных финансов и стимулировало поиск новых (системных) формулировок в конституциях.

Индустриализация, начавшаяся в этих странах, привела к изменению структуры экономики, соотношению ее отраслей и секторов (в частности, в росте доли машиностроительной, горнодобывающей и металлургической промышленности), что в свою очередь вело к изменению поступлений в казну и структуры публичных финансов. Далеко не во всех странах индустриализация прошла удачно. Промышленно развитые страны, опираясь на накопленные богатства и опыт промышленного развития, прошли ее сравнительно легко. В странах «догоняющей» группы промышленная революция происходила сложнее, не столь последовательно и часто оказывалась незавершенной. Кроме того, политическая составляющая модернизации общества в XIX в. в большинстве государств Европы была по-прежнему обременена целым рядом феодальных пережитков, которые не были ликвидированы во вре-

---

<sup>195</sup> Конституция Германской империи и главнейшие из относящихся до общегосударственного законодательства статей конституционных актов других иностранных государств. – СПб. : Государственная типография, 1910. – С. 22.

мя революций. Это не могло не сказываться как на публичных финансах, так и на их конституционном регулировании. В конституционных монархиях, если имела место отмена отдельных феодальных отношений, то она была выражена не столь решительно и проводилась постепенно: часто сначала отменялись наиболее одиозные феодальные привилегии, позднее остальные. Нередко и их формулировки были очень осторожными.

Классическим примером такого использования конституций для длительного освобождения от феодальных отношений является Германия, в которой первые антифеодальные нормы появились в начале XIX в.<sup>196</sup>, а окончательно феодальные отношения были упразднены по Конституции 1919 г. При этом процесс был не только длительным, но и характеризовался многочисленными отступлениями и возвратом к прежним отношениям.

Соответственно, в конституциях германских государств был накоплен своеобразный опыт установления запретов на феодальные отношения, который соответствовал специфике, имевшейся в политической сфере<sup>197</sup>. Так, параграф 5 раздела III Баварского королевства 1818 г. устанавливал, что «никому не может быть даровано освобождение от государственных повинностей»<sup>198</sup>, что вроде бы свидетельствовало об отмене феодальных отношений и привилегий. Термин «не может быть даровано» может быть истолкован по-разному: и как действующий в отношении прошлых пожалований, и как положение, относящееся только к будущему. Таким образом, однозначно это положение не говорило об отмене феодальных привилегий, тем более в сочетании с сохранением права короля жаловать вакантные феодальные поместья. Российский исследователь конституционного права зарубежных стран А. Лохвицкий отмечал в 1869 г. по поводу подобного рода формулировок в германских конституциях того времени: «Надобно сказать, что только в Германии

---

<sup>196</sup> К ним относятся южнонемецкие государства, в которых был установлен конституционный строй, приняты конституции, введено народное представительство, причем ландтагам была предоставлена законодательная власть, а депутаты рассматривались как представители всего народа (Баден, Бавария, Гессен-Дармштадт, Вюртемберг, Нассау).

<sup>197</sup> Kirsch M. Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert. Der monarchische Konstitutionalismus als europäische Verfassungsform – Frankreich im Vergleich. – Göttingen, 1999. – S. 79. Об этом также см.: Медушевский А.Н. Мнимый конституционализм // Социологические исследования. – М., 1994. – № 2. – С. 71–86.

<sup>198</sup> Современные конституции. – СПб. : Право, 1905. – Т. 1. – С. 54, 56.

можно серьезно заниматься филологической интерпретацией и сводить великий вопрос на филологический»<sup>199</sup>.

Бурное экономическое развитие, особенно характерное для второй половины XIX в., повлекло постепенный отход от идеи государства-сторожа. Все чаще и в научных исследованиях появлялось обоснование активной роли государства, подвергалась критике сама идея государства-сторожа. Сторонники либерального подхода стали отмечать, что признание за государством только охранительной функции является такой же крайностью, как и отождествление задач государства с задачами человечества<sup>200</sup>. Н.М. Коркунов, например, подчеркивал, что государство не может ограничиться только одной задачей охраны прав, поскольку, чтобы «существовать и действовать, оно по необходимости должно охранять не одно право, но и свое могущество, упрочивать и развивать его. А уже одна эта задача широко раздвигает рамки государственной деятельности за пределы одной только защиты права. Чтобы быть сильным, государству приходится позаботиться и о преуспевании народного хозяйства, и о распространении образования, и об обеспечении санитарных условий»<sup>201</sup>. Характеризуя деятельность государства, А.И. Елистратов выделял «отрасли государственного управления, имеющие своей целью обеспечение условий физического, духовного и экономического благосостояния человеческой личности» (медицинское и санитарное дело, надзор за санитарным состоянием промышленных и торговых заведений, улиц, дворов и жилищ, меры против эпидемий, устройство и содержание больниц, народное образование) и различные формы «содействия населению в его экономической деятельности» (продовольственное дело, призрение бедных, страхование рабочих, устройство путей сообщения, почты, телеграфа и телефона, организация кредита и т.д.)<sup>202</sup>. Расширение роли государства и выполнение им более широкого круга социальных функций в этот период еще не получило выражения в конституционных нормах, оно происходило за границами конституционного регулирования, но подготавливало общественное

---

<sup>199</sup> Лохвицкий А. Обзор современных конституций. – СПб. : Тип. Т-ва «Общественная польза», 1862. – Ч. 1 : Конституция швейцарская, французская, германская, шведская, норвежская, датская, финляндская и польская. – С. 157.

<sup>200</sup> Там же. С. 11.

<sup>201</sup> Там же.

<sup>202</sup> Елистратов А.И. Очерк государственного права (конституционное право). – Изд. 2-е. – М. : Тип. «Мысль», 1915. – С. 18.

сознание к идее необходимости не государства-левиафана, а социального государства и государства всеобщего благоденствия, использующего публичные финансы не только на содержание государственного аппарата и армии.

Многие экономические и финансовые реалии, получившие развитие в XIX в., были отражены на конституционном уровне только в XX в. В этом проявился определенный консерватизм конституционной материи и стремление конституционного законодателя не выходить за рамки исходной конституционной модели (как это представлялось в тот момент, исходя из господствовавшей концепции конституции).

Начало XX в. характеризуется появлением целого ряда явлений, которые оказали существенное влияние на трансформацию финансовой конституции: начался процесс интернационализации (глобализации) экономики и финансов; экономические и сопутствующие им финансовые кризисы приобрели характер повторяющегося явления, что поколебало представления о возможностях экономики справиться с «провалами рынка» без помощи государства; во время Первой мировой войны экономика носила мобилизационный характер, что предопределило и использование публичных финансов на военные нужды; значительно вырос государственно-монополистический сектор экономики; появились страны, которые перешли к нерыночной модели экономики и централизованным финансам (РСФСР, позднее СССР).

Все эти явления стимулировали обновление европейских конституций в духе ответа на вызовы эпохи. В западноевропейских странах после войны была восстановлена либеральная модель, но с существенными дополнениями и изменениями. Ярким примером является Веймарская конституция 1919 г. Содержащиеся в ней новеллы, затрагивавшие финансовую конституцию и создающие для нее новый контекст разнообразны: она внесла вклад в становление конституционного регулирования социальной сферы<sup>203</sup>, являлась первым европейским актом, который содержал комплексное урегулирование экономических рыночных отношений, прямо увязанное с деятельностью государства в сфере эконо-

---

<sup>203</sup> Михайловская И. Генезис социально-экономических прав и их влияние на формирование посттоталитарных систем // Конституционное право : восточно-европейское обозрение. – М., 2000. – № 1 (30). – С. 145; Ночвина Б.А. Становление и развитие институтов и концепции социального государства в Германии XX в. (От Веймара к Бонну) : дис. ... канд. ист. наук. – Н.-Новгород, 2004. – С. 62–65.

мики (раздел IX «Строй хозяйственной жизни»); включала новые положения о так называемой «социализации»<sup>204</sup>, которое в принципе могло привести к резкому росту государственного сектора экономики и соответствующей нагрузке на бюджет (или росту доходов в бюджете)<sup>205</sup>. Положения Веймарской конституции о роли труда и социальной функции собственности, поощрении рационализации и планирования производства, закреплении права на жилище, конституционализации роли профсоюзов и организаций предпринимателей внесли вклад в регулирование интервенционизма государства в рамках социального конституционализма<sup>206</sup>. Принципы народного единства и народного суверенитета, а также принципы свободы и социальной справедливости в ней сочетались с социализацией и подробным регулированием финансовых отношений, определяя сферу дел исключительно империи, монетное и таможенное дело, обеспечение единства таможенной и торговой территории, выпуск бумажных денег, банковое дело, а также биржевое дело. Также Конституция широко регламентировала отношения в сфере финансов и торговли, устанавливая принципы единой таможенной и торговой территории (ст. 82), взыскания налогов и пошлин (ст. 83–84). Достаточно подробно в ней урегулированы и вопросы бюджета (ст. 85, 86, 87). В этом же инструментальном русле регулировали финансовые отношения Конституции Австрии 1920 г., Литвы 1922 г., Ирландии 1937 г.

В начале XX в. трансформация национальных финансовых конституций в Европе была тесно связана с изменениями политического режима и участием стран в Первой и Второй мировых войнах. При этом послевоенные европейские конституции разви-

---

<sup>204</sup> Согласно ст. 156 государство могло посредством закона переводить в общественную собственность пригодные для обобществления предприятия.

<sup>205</sup> Неопределенность формулировки и последствий действия данной нормы о «социализации» вызвала дискуссию и трактовалась разными политическими силами по-разному. Характерно в этом смысле обсуждение Закона о социализации промышленности. Левые считали социализацию средством огосударствления экономики, либеральные законодатели предполагали использовать ее для организации и увеличения производства, а инициаторы проекта – социал-демократы – предлагали не торопиться с социализацией и дать ей «вызреть». Анализ обсуждения проекта Закона о социализации см. в работе: Баев В.Г. Законодательная деятельность Германского рейхстага в период Веймарской республики 1919–1933 : дисс. ... канд. юрид. наук. – Тамбов, 2001. – С. 68–69.

<sup>206</sup> Guerra L.L. Introducción al Derecho constitucional. – Valencia : Tirant lo branch, 1994. – P. 161.

вали финансовые положения предшествующего периода на новой основе, а конституции Италии, Испании и Португалии включали более выраженные элементы социализации и, соответственно, это отражалось на регулировании бюджета.

Возобладавший в 30-е годы в хозяйственной практике большинства европейских стран этатизм, выразившийся в активном государственном вмешательстве, позволил ослабить экономические спады, уменьшить последствия кризисов, повысить темпы развития и вместе с тем создал опасность для демократии и рыночных отношений. В наибольшей степени этатизм был выражен (кроме социалистических государств) в авторитарных государствах (Италии, Германии, Испании). После установления фашистского (национал-социалистического, франкистского) режима в мобилизационных целях государства превращались в неотъемлемый элемент хозяйственного механизма, создавался военно-бюрократический аппарат управления экономикой, с помощью государственного регулирования осуществлялось перераспределение финансовых потоков из аграрного сектора в промышленный, за счет обязательных отчислений и других финансовых институтов формировались дополнительные финансовые ресурсы государства, жестко контролировались промышленность, инвестиции и трудовые ресурсы. Централизация публичных финансов стала доминантой правовых актов этих государств.

Другой вариант временной трансформации финансовой конституции в XX в. представлен в конституциях корпоративных государств. Усложнение экономической жизни, рост государственно-монополистического сектора, возросшие масштабы государственного вмешательства в экономику в результате реализации различного рода мобилизационных проектов порождают потребность в более тесном и организованном сотрудничестве с участниками экономических отношений, не с отдельными даже крупными предпринимателями, а с объединениями предпринимателей. В условиях усложнения экономической и политической жизни в моменты, когда необходимо было принимать быстрые решения, делать это было через корпорации легче<sup>207</sup>. Содержавшиеся в конституциях первой трети XX в. положения о самоуправлении в хозяйственной сфере – функционировании торгово-промышленных и иных палат и их объединений, а также их взаимодействии с парламентом и пра-

---

<sup>207</sup> В каком-то смысле здесь просматривается отдаленное сходство с феодальной цеховой организацией.

вительством (Конституции Германии 1919 г., Польши 1921 г., Королевства сербов, хорватов и словен 1921 г., Ирландии 1922 г. и Литвы 1922 г.) – были использованы и развиты при создании так называемых корпоративных государств.

Корпоративное государство (от лат. *corporatio* – сообщество) – это государство, в котором власть организована на основе представительства корпораций – объединений людей по профессиям, занятиям, роду деятельности или интересам в определенной сфере. Корпоративными государствами были Португалия до 1974 г., Испания до 1977 г. и отчасти Югославия до 1992 г. (с той оговоркой, что это было социалистическое государство<sup>208</sup>). Некоторые корпоративные государства так и именовались корпоративными в законодательных актах<sup>209</sup>. Например, ст. 5 Конституции Португалии 1933 г. гласила: «Португальское государство является унитарной и корпоративной Республикой...». Корпорация объявлялась либо одним из важнейших элементов политического строя (раздел V Конституции Португалии 1933 г.), либо рассматривалась как естественный организм «подобно семье или муниципалитету» (преамбула испанского закона главы государства о народном референдуме 1945 г.). В конституциях и законодательных актах подчеркивалась роль и значение корпораций в политической жизни и осуществлении государственной власти. Для корпоративного государства было характерно создание общенациональных органов корпоративного представительства, активно участвующих или полностью осуществляющих законодательную деятельность. Так, Корпоративная палата Португалии имела тот же срок полномочий, что и парламент, и ей предоставлялось «право давать отзывы и высказывать свое мнение по всем предложениям или законопроектам и по всем международным соглашениям или договорам, представляемым Национальному собранию до того, как последнее приступило к их обсуждению»<sup>210</sup> (ст. 103 политической Конституции Португалии 1933 г.). Кроме того, правительство могло запрашивать отзывы Корпоратив-

---

<sup>208</sup> В Югославии для названия организаций, в которые были объединены граждане по профессиональным, коммунальным и иным интересам, использовался термин общественно-политические содружества.

<sup>209</sup> В социалистической Югославии данный термин не использовали, так как, согласно официальной идеологии, он считался одиозным и связанным с «фашизмом», но независимо от использования терминологии в этих государствах были реализованы идеи корпоративизма.

<sup>210</sup> Конституция Португалии 1933 г. – URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=1084> (дата обращения 04.03.2021).

ной палаты «по поводу юридических актов, подлежащих опубликованию, или законодательных предложений, вносимых в Национальное собрание»<sup>211</sup>. В этой Конституции прямо предусматривалось непосредственное вмешательство государства в частную хозяйственную деятельность, которое ограничивалось достаточно расплывчатым положением о вмешательстве только в случае, когда государство «должно финансировать ее и достичь высших социальных выгод по сравнению с теми, которые были бы достигнуты без его вмешательства»<sup>212</sup> (ст. 33).

В социалистической Югославии эта идея была воплощена путем создания законодательного органа, состоявшего из нескольких веч (палат) на корпоративной основе<sup>213</sup>. Каждое вече обладало собственной компетенцией. Статья 173 содержала положение о том, что «определенные функции, входящие в компетенцию Скупщины, осуществляют отдельные вече самостоятельно»<sup>214</sup>. Так, например, согласно ст. 174 Конституции 1963 г., Союзное вече «на равных правах» с Хозяйственным вече рассматривало вопросы, представляющие интерес для трудовых содружеств в области экономики, а также другие вопросы в области экономики и в области финансов. Все указанные вече входили в Союзную Скупщину, исключительным полномочием которой было принятие союзных законов, общественных планов Югославии, союзного бюджета и союзного заключительного отчета (п. 1 и 3 ст. 164 Конституции Югославии 1963 г.). В компетенцию федерации в области законодательства согласно ст. 161 Конституции входило принятие законов по вопросам денег и других платежных средств, платежного обращения, кредитной и банковской деятельности

---

<sup>211</sup> Конституция Португалии 1933 г. – URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=1084> (дата обращения 04.03.2021).

<sup>212</sup> Там же.

<sup>213</sup> Статья 165 Конституции СФРЮ 1963 г. устанавливала, что «Союзная Скупщина состоит из Союзного вече, как вече делегатов граждан в общинах и республиках, и Хозяйственного вече, Просветительно-культурного вече, Социально-здравоохранительного вече и Организационно-политического вече, как вече делегатов трудящихся в трудовых содружествах». Если формирование Союзного вече происходило на основе всеобщего избирательного права (т.е. избран мог быть любой гражданин, обладавший пассивным избирательным правом), то формирование остальных веч осуществлялось из числа членов соответствующих «содружеств» – трудовых коллективов, общественных организаций, профсоюзов и т.п.

<sup>214</sup> Конституция Социалистической Федеративной Республики Югославии. – М. : Юридическая литература, 1966. – С. 118.

(п. 1), о взносах, налогах, таксах и других обложениях; общественных займах, бюджетах и фондах (п. 2). Вместе с тем в этой Конституции имелись отдельные статьи: о единстве денежной и кредитной системы, а также полномочиях федерации по утверждению политики эмиссии денег и контролю за денежным обращением (ч. 1 ст. 117); о полномочиях Народного банка Югославии по выпуску в обращение бумажных денег и металлической монеты (ч. 2 ст. 117) и регулировании его статуса законом (ст. 29); об источниках, размерах и целевом назначении средств федерации (ст. 122); о статусе специального Фонда федерации для кредитования более быстрого хозяйственного развития недостаточно развитых республик и краев (ст. 123);

Явно выраженный корпоративный характер носили положения ст. 124 о праве федерации издавать законы, предписывающие трудовым организациям и общественно-политическим содружествам образовывать резервные общественные средства или запрещающие им распоряжение общественными средствами, «если это необходимо для предотвращения и устранения больших отклонений в экономике и больших диспропорций в выполнении общественного плана Югославии или когда этого требуют интересы народной обороны или другие чрезвычайные нужды страны»<sup>215</sup>. Своеобразием в этой Конституции обладало и регулирование денежной и кредитной систем, которые объявлялись едиными. Конституция предписывала совершать все операции платежного обращения и депонирования общественных средств в порядке, установленном союзным законом, провозглашала право на получение кредита на равных условиях для трудовых коллективов и общественно-политических содружеств, содержала положение о банках как хозяйственных организациях, деятельность которых представляет особый общественный интерес и регулируется союзным законом (ст. 29). Учет и контроль за общественными финансами был возложен на единую службу общественного учета, которой была посвящена отдельная статья (ст. 31). В эту Конституцию в силу ее федеративного характера были включены положения о предметах ведения и полномочиях субъектов федерации и общин.

Таким образом в этой конституции сочетались корпоративные и социалистические начала, причем помимо своеобразной общественно-политической организации финансовая конституция

---

<sup>215</sup> Конституция Социалистической Федеративной Республики Югославии. – М. : Юридическая литература, 1966. – С. 90.

отражала и уже сложившиеся в странах с рыночной экономикой финансовые институты: Народный банк, функции которого обозначены отдельно от конституционных положений о других банках, единая служба общественного учета (счетно-контрольный орган, подстроенный под корпоративную систему).

В идеях корпоративного государства и даже в их конституционном воплощении чувствуется сильная идеализация данной формы: общество как семья, конституция как общественный договор и т.д. Они были призваны компенсировать (или затушевать) растущее отчуждение государственной власти от граждан, отчуждение власти в корпорациях от простого работника. В условиях, когда это отчуждение не может не возрастать в силу расширения масштабов экономической жизни, появляется необходимость в компенсационных механизмах и теориях. Эту потребность в определенной мере и на определенном этапе удовлетворили корпорации и корпоративные элементы государственной организации, а в корпоративном государстве эта идея пронизывала все структуры и их финансовую конституцию.

Вместе с тем и в странах, сохранявших в целом либеральную модель, государственное вмешательство в экономику было весьма существенным, что не могло не отражаться на публичных финансах.

Возвращение европейских государств к демократическим началам функционирования после Второй мировой войны привело к новеллизации европейских конституций и усилению разнообразия конституционного регулирования в сфере публичных финансов.

В течение всего XX в. появлялись национальные конституции с лаконичным регулированием публичных финансов (Конституция Лихтенштейна 1921 г., Конституция Латвии 1922 г., Конституция Исландии 1944 г., Конституция Монако 1962 г. и др.), которые тем не менее содержали хотя бы краткое упоминание обо всем или почти всем комплексе институтов финансовой конституции (полномочиях парламента, принципах налогообложения, ответственности исполнительной власти в области публичных финансов, центральном банке, счетной палате). Так, Конституция Исландии 1944 г. включила достаточно краткие положения о налогообложении (но дважды, причем в ст. 40 в виде запрета установления изменения или отмены налогов иначе чем законом, а в ст. 77 в виде констатации, что налоги устанавливаются законом), об установлении займов законом (ст. 77), о бюджете (ст. 42), о выборах трех платных контролеров для проверки финансовой отчетности (ст. 43).

Своеобразным исключением стала Конституция Кипра 1960 г., которая сочетала лаконичное регулирование большинства институтов финансовой конституции, разбросанным по разным структурным частям национальной конституции, с пространной частью XI «Положения о государственных финансах» (ст. 165–168) и двумя отдельными главами с подробным регулированием статуса генерального контролера и заместителя генерального контролера (ст. 115–117) и председателя и заместителя председателя Эмиссионного банка Республики (ст. 118–121). Эту конституцию можно считать переходной в плане подходов к регулированию, поскольку она сочетает прежние лаконичные и новые детализированные положения. В 1995 г. эти положения были дополнены ст. 78 об установлении источников финансирования органов местного самоуправления.

Конституционное регулирование публичных финансов части европейских стран второй половины XX в. пошло по пути детализации как процедурных моментов, так и собственно описания объекта регулирования. Так, Федеральный конституционный закон Австрии 1920 г. в изначальной редакции помимо разграничения полномочий федерации, земель и общин в финансовой сфере содержал во втором разделе о законодательной власти целый ряд статей, посвященных финансовым вопросам. В момент принятия этого акта они были достаточно краткими. Так, ст. 51 этого акта гласила: «Не позднее чем за восемь недель до окончания финансового года Федеральное правительство должно представить Национальному совету предложение относительно доходов и расходов на следующий финансовый год»<sup>216</sup>. В течение XX в. эта статья не только превратилась в объемные и детальные описания процедур, сроков и содержания федерального закона о финансах и ведении бюджета, но и дополнена статьями с буквенным дополнением (ст. 51a, 51b, 51c) о задачах и полномочиях министра финансов при ведении бюджета, внеплановых расходах и связанных с ними парламентских процедурах, а также о порядке деятельности и полномочиях комитета Национального совета, которому поручено предварительное обсуждение Федерального закона о финансах. Положения ст. 52 о парламентском контроле за правительством

---

<sup>216</sup> Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird. – URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=1000041&FassungVom=1920-12-01> (accessed 04.05.2021).

были дополнены ст. 52а об участии в этой деятельности комитетов Национального собрания и 52b подкомитете для проверки конкретной ситуации в деле федеральных финансов, подлежащих контролю Счетной палаты. Кроме того, в этот акт был включен раздел V «Контроль за расчетной и финансовой деятельностью», посвященный организации и деятельности Счетной палаты Австрии и охватывающий ст. 122–128. Он постепенно был дополнен статьями 123а, 126а, 126b, 126с, 126d. Первоначальные тексты статей при этом сильно увеличились в объеме и пополнились такими деталями правового регулирования статуса Счетной палаты, как подробный перечень проверяемых объектов, включающий, в частности, проверку всего государственного хозяйства федерации, а также финансовой деятельности, связанной с благотворительными фондами, иными фондами и учреждениями, управление которыми осуществляется органами федерации, финансовую деятельность публично-правовых корпораций и других объектов, а также о сроках и порядке направления отчетов и других документов Счетной палаты Национальному совету и Федеральному канцлеру.

В том же направлении детализации и характеристик объектов правового регулирования в сфере публичных финансов и связанных с ними процедур шло развитие финансовых конституций в Основном законе ФРГ 1949 г. и Конституции Швейцарии 1874 г., которая в XX в. подверглась многочисленным пересмотрам (более 130 раз), существенно выросла в объеме и, поскольку изменения в нее вносились различными политическими силами, регулирование приобрело своеобразный «лоскутный» и неоднородный характер, когда одни положения были урегулированы слишком детально, а другие фрагментарно. Эти особенности были устранены в новой Конституции Швейцарии 1999 г., содержащей в основном сравнительно лаконичные положения о публичных финансах, но при этом были сохранены и многочисленные положения о финансировании, налогах и сборах (п. 3 ст. 46 о финансовых обременениях, связанных с применением в жизни союзного права; п. 3 ст. 60 о соразмерном возмещении Союзу в случае принятия им в свое ведение военных учреждений кантонов; п. 3 ст. 82 об освобождении от обложения сборами пользования публичными шоссейными дорогами; п. 3 ст. 83 о совместном несении расходов Союзом и кантонами на национальные шоссейные дороги и др.), которые еще более подробно регулировали соответствующие отношения вплоть до указания их точных размеров в Переходных положениях.

Конституция Португалии 1976 г. и Конституция Испании 1978 г. за счет компромиссного характера и большого количества положений, относящихся к функциям социального государства, также оказались детальными. В Конституции Португалии, например, были не только подробно урегулированы процедурные вопросы разработки проекта бюджета, но и перечень сопровождающих его докладов, а именно: о прогнозе эволюции целостных макроэкономических принципов с указанием их влияния на бюджет, а также увеличения денежной массы и числа факторов противоположного действия; об обосновании отличий в прогнозах доходов и расходов по сравнению с предыдущим бюджетом; о государственном долге, казначейских операциях и счетах казначейства; о положении в автономных службах и фондах, о передаче бюджетных средств автономным областям, о финансовых переводах между Португалией и другими странами с опорой на проект бюджета; о налоговых поступлениях и оценке итоговых доходов<sup>217</sup>. Кроме того, Конституция Португалии изменялась в 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 и 2005 гг., что отражало ее трансформацию в сторону общеевропейских ценностей, а также введения евро, что также существенно повлияло на финансовую конституцию.

Детализации, хотя и в меньшей мере, подверглись и положения о публичных финансах других европейских конституций.

Характерной чертой европейских конституций XX в. стало влияние концепции социального государства на финансовую конституцию, которое получило выражение в нормах о различных формах социальной помощи и поддержки населения и включении социальных программ в бюджеты. Так, в ст. 105 Конституции Португалии, например, было указано, что бюджет государства включает роспись доходов и расходов государства, в том числе доходы и расходы автономных фондов и служб, и бюджет социального обеспечения (ст. 105 Конституции 1976 г.). В ст. 40 Конституции Испании 1978 г. содержится положение о том, что «органы власти создают благоприятные условия для социального и экономического развития, а также для более справедливого распределения региональных и личных доходов в рамках политики экономической стабильности»<sup>218</sup>. Разнообразные предписания социального характера включены в Конституцию Швейцарии

---

<sup>217</sup> Конституции государств Европы : в 3-х т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 2. – С. 779–781.

<sup>218</sup> Там же. С. 58–59.

1999 г., например п. 1 ст. 66 содержит положение о предоставлении кантонам средств для покрытия их расходов на стипендии и другие пособия на профессиональную подготовку. Эти и другие аналогичные нормы создают конституционные основания для включения соответствующих расходов в бюджет.

Формулировки статей новых конституций, принятых в XX в., и изменения старых конституций свидетельствуют о переносе на конституционный уровень более современных представлений о макрорегулировании, связанных со стабилизацией финансовой системы в целом. Так, ст. 135 Конституции Швейцарии 1999 г. гласит: «Союз поощряет финансовое выравнивание между кантонами. При предоставлении союзных субсидий он учитывает финансовые возможности кантонов и горных областей»<sup>219</sup>. Пункт 3 ст. 100 Конституции Швейцарии 1999 г. предусматривает для Союза возможность отклоняться от принципа экономической свободы в кредитно-денежном деле и в сфере публичных финансов. Для стабилизации конъюнктуры (в особенности для предупреждения и ликвидации безработицы и дороговизны). Конституцией допускается временное взимание надбавок к установленным союзным правом сборам или установление скидок (п. 1 и 5 ст. 100 Конституции Швейцарии 1999 г.).

Создание ЕС сделало возможным унификацию многих институтов национальных финансовых конституций, не прибегая к формальному изменению большей части положений о публичных финансах. Основанием для этого стало включение в конституции европейских государств – членов ЕС глав/разделов об участии в Евросоюзе (раздел XV «О европейских сообществах и Европейском союзе» в Конституции Франции 1958 г., глава 8 «Международные отношения» в Конституции Финляндии 1999 г., раздел «Европейский союз» в Конституционном законе Австрийской Республики 1920 г. и др.). Введение единой европейской валюты, создание системы центральных банков во главе с Европейским банком, урегулированная правом ЕС возможность проведения единой финансовой политики привели к существенной трансформации финансовой конституции европейских стран. Широкие возможности ЕС как объединения аккумулировать и перераспределять значительные финансовые ресурсы создают качественно

---

<sup>219</sup> Конституции государств Европы : в 3-х т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 3. – С. 563.

новое состояние финансовой конституции не только для ЕС в целом, но и для государств-членов.

В XXI в. процессы европейской интеграции ускорились и вместе с тем расширился круг правовых инструментов, применяемых в рамках ЕС. Если в предшествующий период конституционные положения о присоединении к ЕС были сочтены достаточными для изменения фактических финансовых конституций государств – членов ЕС, поскольку распространяли действие европейского права на государства-члены, то в 2010 г. было принято решение о координации использования международно-правовых инструментов и национального конституционного регулирования на основе договоренностей стран – членов ЕС, реализованное в «золотом правиле» бюджетной стабильности<sup>220</sup>.

На современном этапе под давлением социал-демократических и левых политических сил, в том числе представленных в Европарламенте, усиливается внимание к решению проблемы оптимального сочетания требований финансовой стабильности с необходимостью выполнения социальных обязательств государств, включая не только конституционные положения социального характера, постоянно расширяющиеся, как уже отмечено, в новых и обновляемых конституциях европейских стран, но и обязательств государств по Социальной хартии и другим правовым документам Европейского союза и Совета Европы в этой сфере.

Другим примером противоречивого и концептуально не решенного вопроса взаимодействия международного, наднационального и конституционного права в Европе являются конституционные последствия так называемого национального дефолта или банкротства, т.е. невозможности обслуживания внешних государственных долгов. Здесь в ходе решения проблемы могут вноситься радикальные предложения вплоть до попытки принятия новой конституции, как это произошло в Исландии в 2010–2013 г. Подготовка новой конституции в этой стране происходила в русле ответа на «банкротство страны» в связи с требованиями Всемирного банка и стран Евросоюза погасить огромный государственный долг в размере около трех с половиной миллиардов евро. Поскольку обслуживающие правительство страны банки в Исландии были приватизированы, такое банкротство означало, что каждый житель Исландии в течение пятнадцати лет должен был бы ежемесячно платить 100 евро, чтобы погасить долги частных лиц (владельцев

---

<sup>220</sup> Подробнее об этом. см.: п. 3.3 главы III данной монографии.

банков), которые не сумели наладить эффективное управление<sup>221</sup>. Это вызвало протесты населения, и в результате проведенного в 2010 г. референдума 93% исландцев проголосовали за отказ в выплате долгов. Был также подготовлен проект новой конституции, который должен был стать инструментом предотвращения таких ситуаций банкротства, он был в 2013 г. одобрен на референдуме, но не получил поддержку парламента<sup>222</sup>, в результате в Исландии продолжает действовать Конституция 1944 г.

## **2.5. Латиноамериканская модель финансовой конституции и ее трансформации**

Истоки конституционного развития колоний европейских стран в Южной и Центральной Америке берут начало в первых конституциях их метрополий – Испании, Португалии, а также Франции. До появления этих конституций регулирование сферы публичных финансов в европейских колониях Латинской Америки осуществлялось преимущественно королевскими правовыми актами и реализовывалось колониальными администрациями. Первая глубокая и конституционно оформленная трансформация публичных финансов относится к периоду деколонизации. Революционные конституции стран Латинской Америки начала XIX в. заложили основы латиноамериканского конституционализма в финансовой сфере, отличающегося высокой степенью детализации регулирования и сочетанием американского и французского опыта, переработанного в духе национальной культуры. При этом организация публичных финансов и их конституционное регулирование в одних случаях в той или иной мере модифицировали прежнюю систему, в других выстраивали ее заново, поэтому различия в процессе конституционного регулирования публичных финансов определялись особенностями организации управления финансами в колониях. Она существенно различалась в португальских, испанских и французских колониях в Латинской Америке.

---

<sup>221</sup> URL: <https://nashigroshi.org/2013/04/15/yslandskiy-pretседent-ymenenyayakonstytutsyy-molchanye-myrovyyih-smy/> (дата обращения 21.05.2021).

<sup>222</sup> Согласно ст. 80 и 81 Конституции Исландии 1944 г., согласие альтинга (парламента Исландии) является обязательным условием вступления в силу Конституции.

Ситуация в Бразилии как португальской колонии в этом смысле была максимально выигрышной для колонии. Уже в начале XIX в. финансовая конституция в ней строилась по европейским стандартам того времени. Это было связано с тем, что, спасаясь от французского нашествия, в 1806 г. португальский монарх Жуан VI отправился в изгнание в Бразилию вместе со своей семьей и в сопровождении 15 тыс. аристократов, взяв с собой всю государственную атрибутику, архивы и сокровища<sup>223</sup>. Новой столицей империи стал город Рио-де-Жанейро, в котором он остановился со своим двором. В этот город были перенесены португальские государственные учреждения, военная академия, медицинские и правовые учебные заведения, королевская библиотека, учрежден Монетный двор. Как отмечается в научной литературе, это было первое и единственное, безусловно новаторское решение наполеоновской проблемы колониальной империей в виде перенесения столицы на ее периферию<sup>224</sup>. Переезд главы метрополии вместе с большей частью португальской аристократической политической элиты метрополии и финансовыми ресурсами привел к усилению Бразилии в рамках португальской империи, к изменению ее юридического статуса и к фактическому превращению ее в центр метрополии, а саму Португалию фактически – в колонию Бразилии, зависящую от последней<sup>225</sup>. В Бразилии монарх начал активно укреплять и развивать экономику, снимая существовавшие до этого ограничения (разрешил импорт товаров из любых стран мира, отменил указ о запрете на создание предприятий обрабатывающей промышленности, морские порты открыл для иностранных судов и т.д.). Кроме того, он даровал Бразилии различные привилегии, что способствовало изменению ее хозяйственной жизни на европейский лад. В Бразилии создавались страховые компании, строились дороги и судоверфи, издавались газеты, росли города и т.д. Более того, в стране были созданы финансовые институты, которых в самой Португалии еще не было, так, например, был создан Банк Бразилии<sup>226</sup>.

---

<sup>223</sup> Gerstenberger D. Europe in the Tropics? The Transfer of the Portuguese Royal Court to Brazil (1807/08) and the Adaptation of European Ideals in the New Imperial Capital // *Comparativ. Zeitschrift für Globalgeschichte und vergleichende Gesellschaftsforschung*. – 2015. – V. 25, Heft 5/6. – S. 33.

<sup>224</sup> Ibid.

<sup>225</sup> Ibid. S. 101.

<sup>226</sup> Подробнее об экономической модернизации Бразилии этого периода см. : Яковлева Н.М. Португалия : история политической модернизации. – М. : ИЛА РАН, 2016. – С. 24–25.

К моменту возвращения монарха в 1820 г. в Португалию (где в этот момент сложилась революционная ситуация) Бразилия имела особый статус, и в ней остался управлять принц-регент дон Педро, что фактически означало разделение империи на две достаточно автономные части, управляемые членами одной монаршей семьи. Когда вновь избранные португальские Кортесы попытались восстановить прежний колониальный статус Бразилии и потребовали возвращения принца-регента, последний отказался<sup>227</sup> и объявил 7 сентября 1822 г. о независимости страны, а затем был коронован как император Бразилии Педро I. Намерения большинства в португальском парламенте вернуть Бразилию в прежнее колониальное и зависимое состояние, существовавшее до наполеоновского периода, игнорировали произошедшие к этому моменту необратимые экономические и политические изменения<sup>228</sup> и по сути стимулировали отделение Бразилии, которое при иной политической ситуации могло и не произойти еще достаточно длительное время. Таким образом, в Бразилии имело место одностороннее отделение колонии и превращение ее в самостоятельное государство, последствия которого смягчало сохранение обоих государств в руках представителей одной правящей династии<sup>229</sup>. Как отмечают историки, «оригинальность этого акта в контексте Латинской Америки заключается в том, что это не результат бразильского национализма, а побочный продукт португальской революции 1820 г.»<sup>230</sup>. В отличие от испанских войн за независимость, объявление независимости Бразилии было результатом «рокировки» внутри правящей династии.

В 1824 г. в Бразилии была принята первая Конституция, за основу проекта были взяты положения Конституции Португалии

---

<sup>227</sup> Возможность такого варианта развития событий обсуждалась принцем с монархом при отъезде последнего.

<sup>228</sup> Именно эти изменения и не устраивали депутатов португальского парламента: «В стране явственно проступали признаки нарастающего кризиса: экономическое положение в стране ухудшалось в связи потерей контроля над хозяйственными ресурсами Бразилии». См. : Яковлева Н.М. Указ соч. С. 26.

<sup>229</sup> Другие (африканские и азиатские) колонии португальской империи метрополия старалась удержать едва ли не дольше других империй.

<sup>230</sup> Mendible A. Brasil : su original independencia nacional y particular evolución dentro del contexto latinoamericano // Procesos Históricos. Revista de Historia y Ciencias Sociales. – Mérida (Venezuela), 2011. – N 20. – P. 103.

1822 г. и французской Хартии 1814 г.<sup>231</sup> Законодательная власть по этой Конституции принадлежала Генеральной ассамблее, император утверждал ее решения. Полномочия законодательной власти в сфере публичных финансов охватывали утверждение доходов и установление налогов (п. X ст. 15), а также решение вопросов государственного долга (п. XIV ст. 15) и дачи разрешения правительству на займы (п. XIII ст. 15). Кроме того, в этой Конституции имелась глава III «Национальные финансы» (ст. 170–172), в которой определялись полномочия Национального казначейства и его департаментов, принцип установления налогов Генеральной ассамблеей на год (с пролонгацией действия до отмены или замены новыми налогами), положение о ежегодной отчетности министра финансов перед Палатой депутатов. Некоторая лапидарность конституционного регулирования публичных финансов в Конституции Бразилии объясняется налаженностью финансовой жизни Бразилии в этот период, соответственно, поскольку Бразилия стала по этой Конституции унитарной централизованной монархией, прежний порядок сохранялся и не требовал детального конституционного урегулирования. Это была Конституция, ориентированная на либеральные образцы, и был провозглашен принцип народного суверенитета. Но в более широком контексте эта Конституция содержала диссонанс между конституционной либеральной идеологией и внутренней логикой бразильской экономики, построенной на рабстве<sup>232</sup>. Хотя формально о такого рода экономических устоях в конституционном тексте не было положений, фактически такие экономические отношения не могли не воздействовать на финансовую конституцию.

В испанских колониях процесс деколонизации протекал сложно в силу того, что организация управления в них отличалась высокой степенью централизации и была «завязана» на метрополию и испанского монарха. «Если в самой Испании даже в эпоху абсолютизма короли были вынуждены считаться с высшим дворянством, то в колониях королевская власть была совершенно не-

---

<sup>231</sup> Политическое устройство Бразильской империи по Конституции 1824 г. / Колоскова Н.И., Аленцов Е.А., Недоступ Е.А., Остапова О.С. // Ойкумена. Регионоведческие исследования. – 2020. – № 3. – С. 78.

<sup>232</sup> См. подробнее о данной специфике Конституции: Castro M.F.de, Mez-zaroba O. History of Brazilian Constitutional Law : 1824's. Constitution of the Empire of Brasil and the Private Slavery System // Seqüência. – Florianópolis (Brasil), 2018. – N 7. – P. 12.

ограниченной»<sup>233</sup>. Организация публичной власти и налогообложения в колониях осуществлялась королевскими чиновниками и страдала диспропорцией между налогами, уплачиваемыми частными лицами в казну, и получаемыми ими благами. Отсутствовала и связь между налогообложением и представительством населения, которое, перефразируя известное положение из конституций американских штатов, не представлявших налогообложения вне народного представительства, исследователями определяется в отношении испанских колоний как «Representation without Taxation, Taxation without Consent»<sup>234</sup>. Из-за этого в государствах, возникших в бывших испанских колониях, в новых условиях независимости неизбежно возникали серьезные проблемы в силу недостаточной готовности к самостоятельности колоний.

Процесс объявления независимости в испанских колониях происходил неодномоментно, причем в некоторых из них неоднократно в силу подавления метрополией движения за независимость. Некоторые из испанских колоний в одностороннем порядке приняли акты о независимости, но затем были возвращены метрополией в прежнее колониальное состояние с помощью применения военной силы. Часть колоний изначально считали объявление независимости временным и вынужденным состоянием до победы над наполеоновской армией, и только позднее их отделение приобрело окончательный характер. Кроме того, и после обретения независимости эти государства то объединялись, то выходили из такого рода объединенных государственных образований, и такие процессы регулировались их внутренним правом. Поскольку попытки «укрупнения» были не всегда удачными и объединения распадались, становление независимых государств оформлялось в испанских колониях множеством актов, иногда несколькими в одном государстве, причем такие процессы могли растягиваться почти на столетие, как, например, в Панаме, где это происходило в 1821 и 1903 гг.<sup>235</sup>

Финансовая конституция в первых конституциях стран Латинской Америки была в основном достаточно лапидарной, но в

---

<sup>233</sup> Жидков О.А. История государства и права стран Латинской Америки. – М. : УДН, 1967. – С. 46.

<sup>234</sup> Irigoin M.A. Representation without Taxation, Taxation without Consent : the Legality of Spanish Colonialism in America // Revista de Historia Económica = Journal of Iberian and Latin American Economic History. – Cambridge, 2016. – A. 34, N 2. – P. 169–208.

<sup>235</sup> Armitage D. The Declaration Of Independence: A Global History. – Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 2007. – P. 120–135.

обязательном порядке содержала положения об определении доходов и расходов государства законодательным органом, разграничении компетенции между центром и провинциями или государствами в составе федерации / конфедерации, о денежной эмиссии. Вместе с тем некоторые первые конституции уже имели определенные черты, которые впоследствии станут отличительными для латиноамериканского конституционализма, а именно склонность к детализации и обширности конституционного регулирования публичных финансов. Так, в Конституции Венесуэлы 1811 г. финансовые положения были включены в ст. 5 (которая предусматривала внесение финансовых законопроектов только в Палату представителей с правом Сената дополнять, изменять или отклонять законопроекты), в п. 6, 7, 10, 16 ст. 71 (о полномочиях законодательной власти по установлению налогов, сборов и пошлин «на оборону, общественную безопасность и общее благо государства»<sup>236</sup>, взысканию долгов, чеканке монеты и выпуску банкнот, а также установлению наказаний за фальсификацию валюты), в ст. 96 (о необходимости получения согласия Палаты представителей для выдачи денежных вознаграждений) и в ст. 103 (об отчетности исполнительной власти перед палатами).

Если рассматривать первые конституции бывших испанских колоний с точки зрения степени их оригинальности и их источников, то прежде всего следует отметить очевидное влияние конституций США и Франции. При этом если федеративное устройство стран Латинской Америки в отношении организации финансов воспроизводило полностью или в большей мере американскую федеративную модель, то на регулирование конкретных институтов оказала большое влияние патетика и подходы французских революционных конституций. Порой она была даже выше, чем в первоисточнике. Так, ст. 36 Конституционного декрета о свободе мексиканской Америки от 22 октября 1814 г. провозглашала, что «публичные налоги не являются принуждением со стороны общества, а вкладом граждан в безопасность и защиту»<sup>237</sup>. Тем самым были заложены основы специфики и современного латиноамери-

---

<sup>236</sup> Constitución Federal de los Estados de Venezuela, 21 de diciembre 1811. – URL: [https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-federal-de-los-estados-de-venezuela-21-de-diciembre-1811/html/86de8dbc-4b14-4131-a616-9a65e65e856a\\_2.html](https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-federal-de-los-estados-de-venezuela-21-de-diciembre-1811/html/86de8dbc-4b14-4131-a616-9a65e65e856a_2.html) (accessed 01.09.2021).

<sup>237</sup> Цит. по: Tena Ramires F. *Leyes fundamentales de México. 1808–1973*. – México : Porrúa, 1983. – P. 35.

канского конституционализма<sup>238</sup>. В литературе стран Латинской Америки наряду с влиянием французских конституций и Конституции США отмечается влияние Байонского статута и испанской Конституции 1812 г., в литературе стран Латинской Америки отмечается также «внутреннее» влияние на конституционные акты стран Латинской Америки: включение в конституционные тексты идей Боливара, некоторых институтов, возникших в Латинской Америке, и опыта отдельных ранних конституций<sup>239</sup>.

В первых латиноамериканских конституциях появляются и нормы о центральных банках, в этом регионе поиски статуса центрального банка ведутся одновременно с поисками его конституционного регулирования. На первом этапе в конституциях содержались положения о том, какой именно орган обладает правом учреждать центральный банк, это полномочие резервировалось за парламентом (п. 5 ст. 7 Конституции Венесуэлы 1819 г., п. 5 ст. 55 Конституции Колумбии 1821 г.). В Конституции Венесуэлы 1830 г. положение о полномочии национальной законодательной власти учреждать национальный банк было не только воспроизведено, но и дополнено правом провинциальных собраний учреждать провинциальные банки (п. 14 ст. 161), что отражало особенности венесуэльского государственного устройства этого периода. Положение о полномочии Конгресса учреждать национальный банк содержалось также в Конституции Колумбии 1821 г. (п. 5 ст. 55). Более подробно с указанием функции был урегулирован этот вопрос в ст. 158 Конституции Перу 1828 г.: «В столице Республики учреждается Главный банк (*Banco General*) с выкупом золота и серебра и хранением драгоценностей»<sup>240</sup>. Упоминание о выкупе золота и хранении драгоценностей отражало реалии этого периода и господство в мировой валютной системе золотого стандарта. Таким образом, конституционализация центральных банков

---

<sup>238</sup> Carpizo J. Derecho constitucional latinoamericano y comparado // Boletín Mexicano de Derecho comparado. – México, 2005. – P. 968–972.

<sup>239</sup> Brewer Carías A.R. Los aportes de la revolución francesa al constitucionalismo moderno a comienzos del siglo XIX // *Ars boni et aequi*. – Santiago (Chile), 2007. – N 2. – P. 111–142. См.: Carpizo J. Derecho constitucional latinoamericano y comparado // Boletín Mexicano de Derecho comparado. – México, 2005. – P. 968–972.

<sup>240</sup> Constitución Política de la República Peruana Sancionada por el Primer Congreso Constituyente el 12 de Noviembre de 1823 // Сайт Конгресса Перу. – URL: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm> (accessed 05.08.2021).

произошла на самых ранних этапах конституционного строя<sup>241</sup>. Таким образом, значение центральных банков как важных финансовых инструментов в руках публичной власти было осознано конституционным законодателем уже на заре конституционализма, это придало им повышенную социальную значимость и обеспечило конституционный уровень регулирования.

Следует отметить, что в первых революционных актах стран Латинской Америки получили отражение попытки отмены рабства. Так, в Мексике рабство было отменено указом Идальго от 6 декабря 1810 г., но он и его сторонники потерпели поражение в 1811 г. и указ утратил силу. Позднее, однако, это положение было включено в ст. 15 Конституции Мексики от 14 сентября 1813 г. В ст. 11 Конституции Перу 1823 г. рабство и торговля неграми запрещались, а ст. 12 и 13 устанавливали, что участвующие в этом граждане теряют свои естественные права, а иностранцы – право на натурализацию. Такого рода положения были первым шагом к трансформации экономических отношений в этих странах и соответственно к изменению публичных финансов.

Что касается французских колоний, то их судьба была различной. На Гаити объявлению независимости предшествовал ряд восстаний: черные рабы, воодушевленные идеями равенства и братства французской революции, пытались добиться его для себя. Эти выступления были жестоко подавлены французскими войсками. Однако в результате очередного восстания 1 января 1804 г. в западной части острова было образовано независимое негритянское государство во главе с бывшим рабом Жаном Жаком Дессалином и принят Акт о независимости. Большая часть белого населения, включая женщин и детей, по указанию Ж.-Ж. Дессалина, была вырезана. Дальнейшая история острова также не была мирной и отличалась многочисленными переворотами, восстаниями, диктатурами, высоким уровнем преступности, массовыми беспорядками и погромами. Президенту Гаити Ж.П. Буайе, правившему с 1818 по 1843 г., удалось распростра-

---

<sup>241</sup> Некоторые авторы относят конституционализацию банков, т.е. поднятие статуса банков на конституционный уровень, к числу современных тенденций конституционного регулирования. Так, в одном из учебников по конституционному праву отмечается: «Вообще, надо заметить, что конституционализация центральных банков – примечательная тенденция в современном мировом конституционном развитии». См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – 4-е изд. – М.: НОРМА, 2005. – С. 681. Однако это не соответствует реальному мировому историческому конституционному опыту.

нить свою власть на весь остров, включая испанскую колонию, но в 1844 г. эта часть острова стала самостоятельным государством Санто-Доминго.

Конституционная история Гаити в XIX в. была бурной, а конституционные акты часто действовали не больше года. Первая Конституция Гаити 1801 г. в ст. 1 характеризовала ее как колонию и часть французской империи, но с особым статусом. Законы, на основе которых осуществлялось внутреннее управление колонией, согласно ст. 19, вносились губернатором и принимались Генеральной ассамблеей. Генеральная ассамблея принимала решения о доходах и расходах колонии и по другим финансовым вопросам (ст. 26), кроме того, в этой Конституции имелся раздел XII «О финансах, секвестрированных и бесхозных имуществах», где в ст. 57–59 содержались положения о составе доходов колонии и секвестрированных и бесхозных имуществах<sup>242</sup>. Таким образом, на момент объявления независимости на острове был опыт правления на основе Конституции.

Вторая Конституция Гаити, принятая в 1805 г., объявляла его независимым суверенным государством (ст. 1). Характерной чертой этого акта была отмена рабства (ст. 2). При этом страна была объявлена империей с выборным императором, в руках которого были сосредоточены решение финансовых вопросов и денежная эмиссия (ст. 31). По аналогии с другими монархиями дополнительно было установлено ежегодное пособие императрице, сохраняемое за ней и в случае смерти императора (ст. 22) и детям, признанным императором (ст. 24). Несмотря на явные аналогии текста данной Конституции с некоторыми европейскими текстами, она носит оригинальный характер, в том числе и не в лучшем смысле, в силу особенностей диктатуры Жака Дессалина, который в ст. 20 объявлялся «мстителем и освободителем сограждан»<sup>243</sup>. Дальнейшие конституции отражали бурную политическую историю страны и нестабильные экономическую и финансовую ситуации в ней.

---

<sup>242</sup> Haitian Constitution of 1801. – URL: [http://thelouvertureproject.org/index.php?title=Haitian\\_Constitution\\_of\\_1801\\_%28English%29](http://thelouvertureproject.org/index.php?title=Haitian_Constitution_of_1801_%28English%29) (accessed 01.09.2021).

<sup>243</sup> Haitian Constitution of 1805. – URL: <http://faculty.webster.edu/corbetre/haiti/history/earlyhaiti/1805-const.htm> (accessed 01.09.2021).

Другие французские колонии в регионе – Сен-Мартен и Французская Гвиана – до настоящего времени остаются в составе Франции<sup>244</sup>.

В XIX в. в целом происходило накопление материала для развития латиноамериканского конституционализма на собственной основе. На этом этапе институты финансовой конституции приспосабливались к особенностям конкретных стран и осуществлялся поиск национальных моделей финансовой конституции, наиболее адекватных условиям соответствующих стран.

Процессам становления большинства новых государств на континенте сопутствовала политическая нестабильность и вытекающая из нее множественность принимаемых конституций. Так, в Венесуэле первая Конституция была принята в 1811 г, а затем в течение XIX в. новые конституции в этой стране принимались в 1819, 1821, 1830, 1857, 1858, 1864, 1874, 1881, 1893 гг.<sup>245</sup> В Боливии в XIX в. конституции были приняты в 1826, 1831, 1834, 1839, 1843, 1851, 1861, 1868, 1871, 1878 гг. В Гондурасе первая Конституция была принята в 1824 г., а за ней последовали конституции 1825, 1835, 1842, 1848, 1865, 1873, 1880, 1894, 1898 гг. Аналогичные «парады конституций», хотя и не настолько впечатляющие по количеству принимаемых конституций, имели место и в других независимых государствах Латинской Америки – бывших испанских колониях. Частая смена конституций является как свидетельством политической нестабильности на континенте, транзиториального характера самих конституций, так и отражает настойчивость поисков оптимальной конституционной структуры.

В этом проявились особенности политической и правовой культуры региона, которые отражались и на национальных финансовых конституциях. При очевидном внешнем сходстве нормативных конституционных моделей этих стран с европейскими и частично североамериканской конституционными моделями реализация конституционных принципов и характер действия институтов в них существенно различались. На протяжении длительного времени в странах Латинской Америки проявлялась не-

---

<sup>244</sup> Сен-Мартен до 2007 г. являлся частью заморского департамента Франции Гваделупа, затем стал заморским сообществом Франции Сен-Мартен (Collectivité de Saint-Martin). Французская Гвиана – заморский департамент Франции – также не объявляла о независимости.

<sup>245</sup> Всего с 1811 по 1999 г., когда была принята действующая Конституция страны, в Венесуэле было принято 28 конституций.

устойчивость и недостаточная укорененность конституционализма в местных условиях, обусловленная противоречивостью традиций и свойств региональной политической и правовой культуры, в которых наряду с постепенно осваиваемыми новыми европейскими конституционными и либерально-демократическими ценностями, в том числе ценностями и идеями правового государства, демократии, конституционализма, прав человека, длительное время сохранялись местные традиции полуфеодального, полукOLONиального, а частично, и доколониального (местного индейского) происхождения, что налагало отпечаток на реальную, неформальную практику реализации конституций.

Помимо консервативных традиционалистских и либеральных в Латинской Америке получили поддержку и различные антилиберальные ценности и практики (корпоративного государства, трактуемого в антилиберальном ключе социального государства, в том числе вбирающего в себя полусоциалистические элементы либо элементы индейского национализма). Такие ценности получали в некоторых случаях частичное (зачастую – временное) отражение и на конституционном уровне, но в основном они не согласуются с сохраняющимися основными провозглашенными принципами и нормами и лишь искажают формально установленные конституционные правила. Государственные и правовые институты, в том числе в сфере публичных финансов, в силу указанных традиций находились под сильным давлением и подвергались деформациям в пользу политических группировок, семейно-клановых, групповых и региональных интересов и во многих случаях восстановление их работоспособности обычными конституционными средствами осуществить не удавалось. Свою роль играет и недостаточно эффективный (особенно по сравнению с американской и англосаксонской моделью) механизм конституционного контроля и правовой охраны конституции, недостаточный авторитет и невозможность независимого выполнения арбитражных функций судебной властью.

История становления латиноамериканского конституционализма отнюдь не однозначна и напоминает в большинстве государств поиски как оптимальной территориальной организации государств, устраивавшей борющиеся политические элиты, так и адекватного конституционного оформления структуры зарождающихся общественных отношений, которая бы обеспечивала реализацию интересов разных групп при организации власти новых государств.

На характер регулирования публичных финансов оказывали существенное влияние происходившие достаточно часто изменения формы территориального устройства, причем двоякого свойства: с одной стороны, новые государства объединялись с различными целями в федерации и конфедерации, с другой – политические элиты не имели консенсуса при выборе между централизацией и децентрализацией, федеративным и унитарным устройством. Некоторые государства прошли все эти трансформации. Так, Венесуэла в XIX в. была частью трех союзных государств, соответственно в ней действовали их конституции, а в остальные периоды, при самостоятельном существовании она была то унитарным, то федеративным государством. Основы современного территориального устройства были заложены только в Конституции Венесуэлы 1864 г. Соответственно, финансовая конституция унитарного государства была проще и не требовала такого разграничения полномочий, доходов и налогов, которое свойственно федерациям. Конституции федераций в отношении разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами во многом следовали американской модели. Такой законодательно-технический прием, как резервирование денежной эмиссии за федерацией в сочетании с запретом субъектам федерации чеканить монету, использовался в течение всего XIX в. (Конституция Мексики 1857 г., Конституция Аргентины 1860 г., Конституция Бразилии 1891 г. и др.). Следует отметить, что конфедеративные союзы в регулировании финансовой сферы также обладали значительным своеобразием в Латинской Америке. Так, Конституция Центрально-Американской конфедерации<sup>246</sup> 1842 г. в ст. 10 установление валюты и правил в отношении иностранной валюты отнесла к ведению конфедерации в виде запрета государствам, входящим в конфедерацию, чеканить иную монету.

В ряде стран Латинской Америки происходила периодически и смена формы правления, причем и в наиболее радикальном виде: монархии на республику или, наоборот, республики на монархию. Например, Бразилия после объявления независимости стала унитарной централизованной монархией, разделенной на 12 провинций. Когда в провинциях начались восстания, политические предпочтения сместились сначала в сторону федералистской монархии (конституционный проект 1831 г.), а затем в сторону республики, с ко-

---

<sup>246</sup> Эта конфедерация, согласно ст. 1 Конституции Центрально-Американской конфедерации 1842 г., объединяла Сан-Сальвадор, Гондурас и Никарагуа.

торой в тот момент у политических сил ассоциировалась большая децентрализация. В 1889 г. была провозглашена республика и установлен федеративный строй. Но и дальнейшее развитие территориального устройства Бразилии было достаточно сложным и отражало то центробежные, то центростремительные тенденции, движение в сторону кооперативного и дуалистического федерализма, колебания между симметричным и асимметричным федерализмом, существованием реальной и номинальной федерации<sup>247</sup>.

Следует отметить, что круг общественных отношений в финансовой сфере, урегулированный в рассматриваемых конституциях, был достаточно узким и сводился к определению субъекта решения вопроса об утверждении доходов и расходов государства, о даче разрешения о займах (государственном кредите) и установлении налогов. В республиках таким субъектом выступал представительный орган, в абсолютных монархиях мог быть монарх (как в Гаити – император) либо представительный орган совместно с монархом как исполнительной властью (как в Бразилии). Тем не менее в некоторых конституциях вопросы компетенции законодательного органа были расписаны довольно подробно. Например, детально полномочия Конгресса в сфере финансов были определены в Конституции Соединенных провинций Центральной Америки 1824 г. В ст. 69 этой Конституции к полномочиям Конгресса было отнесено установление размеров общих административных расходов (п. 6), определение общего дохода государства и квот для каждого штата в зависимости от численности его населения и благосостояния (п. 7), организация управления общими доходами государства (п. 8.), решение вопроса о чрезвычайных кредитах (п. 9), признание государственного долга (п. 10), выделение средств на амортизацию государственного долга (п. 11), решение вопроса о долгах казне по контрактам (п. 12), предоставление ссуд другим странам (п. 13), решение вопросов чеканки монеты и ответственности фальшивомонетчиков (п. 21). В ст. 103 также были определены полномочия Сената по возбуждению уголовных дел против руководства Генерального казначейства и начальника налоговой службы за преступления, совершенные ими при исполнении своих функций. Такого рода детальные положения конституций заложили основы более позднего подробного регулирования финансовых отношений,

---

<sup>247</sup> Seijas Villadangos M.E. El federalismo brasileño // UNED. Revista de Derecho Político. – Madrid, 2019. – N 104. – P. 351–376.

которое к настоящему времени стало отличительной чертой большинства латиноамериканских конституций.

Таким образом, вопрос о субъекте принятия определяющих решений в сфере публичных финансов регулировался в первых конституциях в контексте взаимоотношений прежде всего между федерацией и субъектами или центром и провинциями в унитарных государствах, а на уровне федерации или центральной власти – между законодательной и исполнительной властью.

Демократизм формальных положений конституций XIX в. может быть оценен с точки зрения расширения или сужения полномочий парламента в сфере публичных финансов и усиления или ослабления исполнительной власти и обычно именно так и анализируется. Между тем существовал и внеконституционный контекст у положений о публичных финансах первых конституций стран Латинской Америки, который существенно не менялся вплоть до XX в. Ключевой вопрос состоял в том, кто принимал эти определяющие решения в парламенте и исполнительной власти. Ответ на него лежит уже не в плоскости финансов, а в области политического участия и обеспечивающего его избирательного права. Так же как и в европейских странах и США, политическое участие граждан в странах Латинской Америки длительное время было обременено имущественными цензами, которые дополнялись цензами грамотности и другими требованиями, подтверждавшими принадлежность к европейской культуре<sup>248</sup>, что исключало из политического участия, в том числе решения бюджетных вопросов, большое число граждан, к тому же по признаку национальной принадлежности (поскольку значительная часть индейцев, даже приравненных в правах к гражданам, будучи неграмотной, выбывала из политического процесса). Таким образом, фактическое бесправие рабочих, особенно сельскохозяйственных, работающих на латифундиях, подкреплялось юридическим бесправием, защищаемым Конституцией. В то же время некоторые конституции, как, например, аргентинский Временный статут 1816 г., с целью поощрения иммиграции предоставляли активное избирательное

---

<sup>248</sup> Мексиканская исследовательница М. Гомес отмечает, например, наличие в мексиканской Конституции 1824 г. и Конституционных законах 1836 г. целую совокупность требований, свидетельствовавших «о приобщении к культуре» в виде умений читать, писать, считать. См.: Gómez M. Derecho indígena y constitucionalidad. – URL: <http://www.geocities.com/relaju/mgomez.html> (accessed 05.04.2021).

право иностранцам, обладавшим недвижимостью или доходами установленного размера. В совокупности эти меры резко сужали социальную базу принятия решений в сфере публичных финансов, позволяя политической элите стран Латинской Америки игнорировать интересы не допускавшихся к политическому участию слоев населения, а поток эмиграции из Европы усиливал позиции «белой» политической элиты.

Кроме того, в странах Латинской Америки в XIX в. прямо или косвенно проводилась политика ассимиляции коренных народов, и ни своеобразии традиционного сектора экономики, ни идеи многокультурности, ни необходимость обеспечения условий сохранения этнической идентичности в расчет не принимались: такие идеи появились только в XX в. Конституции отражали эту политику по-разному: так, в ст. 128 Конституции Объединенных провинций Аргентины 1819 г. содержалось положение, уравнивающее индейцев в правах и «достоинстве» с остальными гражданами; в ст. 47 Конституции Чили 1822 г. – об обязанности Конгресса заботиться о цивилизации индейцев, проживающих на территории страны; в ст. 90 Конституции Перу 1823 г. – о приобщении к цивилизации и обращении в христианскую веру («в соответствии с духом Евангелия») язычников, проживающих в Андах; ст. 50 Конституции Мексики 1824 г. – о полномочии Конгресса регулировать торговлю с индейскими племенами и т.д. Следует отметить, что даже наиболее прогрессивное на тот период положение об уравнивании индейцев в правах с остальным населением страны означало игнорирование своеобразия, необходимости особого подхода и особой политики в отношении традиционного хозяйствования, которое являлось основой их культуры и национальной самобытности. С другой стороны, конституционные положения о необходимости «цивилизовать» индейцев подразумевали право государства и его органов решать за них, что именно будет для них благом. Положения, говорившие о необходимости приобщения индейцев к цивилизации, т.е. рассматривавшие их как «малых детей», а не полноценных граждан, включались в латиноамериканские конституции в течение всего XIX в. (и позднее). Такого рода положения содержались в Конституции Аргентины 1853 г., Колумбии 1863 г., Венесуэлы 1864 г., Гондураса 1865 г., Парагвая 1870 г. и др. По отношению к коренным народам не действовали и различного рода ограничения, относившиеся к «цивилизованным» народам, т.е. выходцам из Европы. Например, в Конституции Мексики 1857 г., запрещавшей штатам создавать союзы, альянсы и коалиции по отношению к другим штатам или ино-

странным государствам, было сделано исключение в отношении «наступательной или оборонительной войны против варваров» (ст. 111).

В латиноамериканских конституциях XIX в. помимо приведенного выше минимума в виде определения полномочий законодательной и исполнительной власти появляются положения или даже разделы об отдельных финансовых институтах. Так, Политическая конституция Чили 1823 г. содержала довольно обширный раздел XXI о государственном казначействе (ст. 235–248), который частично включал и вопросы установления налогов законодательным органом государства, ограничивая в этом праве штаты. В Гондурасе глава о Государственном казначействе появляется в Конституции 1848 г., а затем положения такого рода глав варьируются по содержанию в конституциях 1865, 1873 и 1880 гг., но в Конституции 1898 г. положения о казначействе регулируются уже внутри раздела VIII «О бюджете», а в начале XX в. конституционный законодатель Гондураса вновь возвращается к конструкции структурного выделения раздела о казначействе и довольно подробного регулирования его статуса в Конституции 1904 г.

В XX в. латиноамериканский конституционализм периодически терял устойчивость в силу ряда причин, поэтому в истории многих латиноамериканских стран чередовались периоды установления конституционных и внеконституционных режимов функционирования государства, в том числе конституционных и чрезвычайных режимов функционирования институтов финансовой конституции (чередования обычных гражданских и чрезвычайных военных, вождистско-президентских и переходных режимов). При этом в периоды обычного функционирования финансовые конституции продолжали трансформироваться в соответствии с базовыми моделями латиноамериканского типа, заложенными в XIX в. Финансовые конституции становились все более детальными, однако им не хватало надежных механизмов функционирования и четких процедур, что также мешало устойчивому конституционному развитию.

Начало XX в. ознаменовалось появлением Конституции Мексики 1917 г., в которой нашли отражение социальные права, что не могло не отразиться на финансовой конституции, поскольку обеспечение данной сферы легло на государство. В полной мере эта тенденция проявилась к концу XX в. Так, по Конституции Бразилии 1988 г. публичный сектор несет серьезную нагрузку в виде разнообразных обязательств государства социального характера. Уже в преамбуле Конституции 1988 г. отражено обязательство государства

уменьшить социальное неравенство. Это положение увязано с целями государства в виде провозглашения в качестве его основ в ст. 1 социальной ценности труда и свободного предпринимательства; в ст. 3 – обеспечения национального развития, искоренения бедности и маргинализации и уменьшения социального и регионального неравенства; в ст. 6 – гарантий осуществления на основе Конституции права на образование, здоровье, труд, досуг, безопасность, социальное обеспечение, защиту материнства и детства, поддержку нуждающихся в помощи лиц. Данные положения детализированы в разделе II Конституции «Об основных правах и гарантиях» и разделе VIII «О социальном порядке». Регулирование социальных прав в Конституции Бразилии 1988 г. обладает рядом особенностей. Часть социальных прав включена в раздел II, чтобы у правоприменителя не было сомнения, что эти права относятся к основным и, соответственно, обеспечить им соответствующую защиту. Такая трактовка социальных прав полностью поддержана бразильской научной доктриной. Конституция содержит важное положение, которое запрещает упразднение фундаментальных личных прав путем внесения в нее поправок (§4 ст. 60). Однако при этом часть социальных прав помещена в другой раздел – раздел VIII, в частности положения, относящиеся к социальному обеспечению, социальному страхованию, социальной помощи и здравоохранению. В этом разделе прежде всего урегулированы вопросы государственной политики и финансирования социальной сферы и вклад со стороны общества в нее. Такое расположение норм о социальных правах не способствует четкому определению правовой природы этих прав, обеспечению эффективности их применения и надежной защите.

В XX в. основные изменения в финансовых конституциях стран Латинской Америки долгое время были связаны не с собственно развитием конституционализма, а с кризисами гражданского правления и его заменой на время военными и авторитарными режимам, которые привели к президентализму и, соответственно, к расширению полномочий главы государства во всех сферах, включая финансовую. Так, п. 4 ст. 49 Конституции Гондураса 1939 г. предоставлял президенту Республики осуществлять чрезвычайные расходы (после консультации с тремя министрами), а также осуществлять полномочия других членов правительства, если парламент их не назначит. Конституция Боливии 1945 г. закрепляла за президентом полномочие представления Конгрессу финансовых законов и других вопросов в этой сфере. Аналогичные нормы содержались и в других конституциях.

Параллельно в латиноамериканских конституциях возроста- ла детальность регулирования различных сфер, включая финансо- вую, которая к концу XX в. получила широкое распространение и стала характерной чертой латиноамериканского конституциона- лизма. Причем это относится ко всем составным частям финансо- вой конституции. Так, подробными могли быть и конституцион- ные требования к бюджету. Статья 214 Конституции Уругвая 1967 г. установила, что структура государственного бюджета включает: 1) текущие государственные расходы и инвестиции, распределяемые в каждом пункте по программам; 2) перечень го- сударственных должностей и должностные оклады, распределяе- мые в каждом пункте по программам; 3) объем бюджетных средств, оценку эффективности их использования и размер отчис- лений на нужды департаментских органов власти в процентном отношении к общей сумме бюджетных средств; 4) положения, ка- сающиеся порядка толкования и исполнения бюджета. При этом к части этих пунктов в Конституции даны еще и пояснения. Глава 5 «О валюте и банке» (ст. 83–87) Конституции Перу 1993 г. содержит положения о денежной системе и эмиссии, статусе Центрального резервного банка Перу как юридического лица публичного права, целях его деятельности, осуществлении им эмиссии и запрете пре- доставлять финансирование казначейству, допустимых для него банковских операциях, составе руководства банка, статус Управле- ния по надзору за банками. Секция IX «Об аудиторском, финансо- вом и бюджетном контроле» Конституции Бразилии 1988 г. содер- жит положения о внешнем и внутреннем контроле, принципе отчетности всех лиц, имеющих отношение к публичным финансам, полномочиях Счетного трибунала Союза, мерах по ликвидации выявленных Счетным трибуналом нарушений, составе и порядке назначения судей Счетного трибунала, требованиях к указанным судьям, их гарантиях, привилегиях, иммунитетах, содержании и преимуществах, а также положение об объединенной системе внутреннего контроля всех трех ветвей власти. При этом каждое положение сопровождается различного рода подробностями.

Помимо указанной детализации и конкретизации отдель- ных институтов финансовая конституция латиноамериканских стран включает целый ряд принципов, которые выкристаллизо- вывались в течение всего XIX в. и нашли четкое выражение в конституциях XX в. Примером такого рода может служить ст. 351 Конституции Гондураса 1982 г., которая гласит: «Налого- вая система основывается на принципах законности, пропорцио-

нальности, единообразия и равенства с учетом платежеспособности налогоплательщика»<sup>249</sup>. Статья 243 Конституции Гватемалы 1985 г. называется «Принцип платежеспособности». Согласно данной статье, «налоговая система должна быть справедливой и беспристрастной. Налоговые законы должны учитывать принцип платежеспособности»<sup>250</sup>. Согласно ст. 311 Конституции Венесуэлы 1999 г., «налогообложение должно регулироваться и осуществляться на основе принципов эффективности, платежеспособности, прозрачности, ответственности и фискального равновесия»<sup>251</sup>. В разделе VIII «Государственное устройство» Конституции Никарагуа 1987 г. имеется глава I «Общие принципы», содержащая положение о том, что «в соответствии с законом государство отвечает своим имуществом за ущерб, нанесенный действием или бездействием государственных служащих при выполнении ими своих обязанностей имуществу, правам и интересам частных лиц, за исключением случаев действия неодолимой силы. Государство может требовать от государственного служащего или работника возмещения причиненного ущерба в порядке регресса»<sup>252</sup> (ст. 131 Конституции).

По-прежнему в финансовых конституциях стран Латинской Америки присутствует антикоррупционное регулирование. Эта особенность конституционного регулирования в латиноамериканских конституциях проявилась еще в первых конституциях, но в XX в. антикоррупционное регулирование выходит на новый уровень, в том числе в связи с требованиями международных финансовых органов в этом отношении и в целях обеспечения транспарентности публичных финансов. Латиноамериканская модель финансовой конституции характеризуется наличием значительного числа антикоррупционных норм. Особенности экономического развития стран Латинской Америки (слабость частного капитала,

---

<sup>249</sup> Конституции государств Америки : в 3-х т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – Т. 1 : Северная и Центральная Америка. – С. 285.

<sup>250</sup> Там же. С. 221.

<sup>251</sup> Конституции государств Америки : в 3-х т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – Т. 3 : Южная Америка. – С. 392.

<sup>252</sup> Конституции государств Америки : в 3-х т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – Т. 1 : Северная и Центральная Америка. – С. 608.

высокий уровень коррупции, латифундизм и др.) обусловили потребность в дополнительных конституционных механизмах и гарантиях защиты публичных финансов. Отсюда характерное для этих стран поднятие на конституционный уровень различного рода запретов на совмещение государственных должностей, дающих доступ к публичным финансам и их распределению, с другими государственными должностями и в целом присутствующая в правовом регулировании мощная антикоррупционная составляющая. Например, в ст. 127 Конституции Колумбии 1991 г. содержится положение о том, что «государственные чиновники не могут заключать какие-либо договоры с государственными предприятиями или частными лицами, управляющими государственными средствами, лично, через посредника или представляя чьи-либо интересы». На значительный вес антикоррупционных норм в конституционном регулировании публичного сектора Бразилии обращается внимание в бразильских исследованиях<sup>253</sup>.

Финансовая конституция в новейших конституциях стран Латинской Америки, принятых уже в XXI в., как правило, детальна, в духе сложившейся латиноамериканской конституционной культуры. В новейших конституциях содержатся не только положения об основных институтах финансовой конституции, но некоторые из них выделены в отдельные главы. Так, Конституция Доминиканской Республики 2010 г. помимо определения полномочий парламента в финансовой сфере (пп. «а», «і», «j» п. 1 ст. 93, пп. «а» п. 2 ст. 93) содержит детальное регулирование финансовых отношений в целом ряде секций и глав (глава «Налоговый режим» (ст. 243–244), глава «Публичные финансы» (ст. 233–240), глава «Контроль за публичными финансами» (ст. 245–246)). Очень детальными являются конституции Эквадора 2008 г. и Боливии 2009 г.

В XXI в. в латиноамериканских конституциях стали проявляться особенности, связанные с поисками национальной идентичности, синтезом европейских и американских (индейских) представлений об идеальной социальной организации. В XXI в. латиноамериканский конституционализм был обогащен воплощением на конституционном уровне идеями так называемого андинского конституционализма, которые вывел на первый план идеи

---

<sup>253</sup> Araújo de Gusmão H.C. Un análisis del diseño constitucional y de la evolución del sector público brasileño // Revista de derecho constitucional Europeo. – Granada, 2014. – N 21. – URL: [http://www.ugr.es/~redce/REDCE21/articulos/01\\_araujo.htm](http://www.ugr.es/~redce/REDCE21/articulos/01_araujo.htm) (accessed 01.09.2021).

восстановления исторической справедливости в отношении коренных народов Америки, признания их языков и культуры, опоры на экологическое по своей сути мировоззрение о Матери-земле и уважительном отношении к ней, а также о реализации основанного на этом мировоззрении принципа «*buen vivir*» – словосочетание, которое является переводом на испанский язык идей, выраженных в разных индейских языках словами «*kichwa*», «*suma qamasa*», «*teko kavi*»<sup>254</sup>, которое очень приблизительно может быть переведено на русский как «хорошая жизнь», т.е. речь идет о неких представлениях об обеспечении государством своим гражданам возможности достойного существования, о своего рода государстве благоденствия, но на основе не европейской, а индейской философии. Включение этих норм, подкрепленных обширным перечнем конкретных прав – от права на воду и права на жизнь в здоровой среде до разнообразных политических, экономических и культурных прав, означало восстановление равновесия в отношении источников и принципов права (ранее исключительно европейских по происхождению) и индейского права, применявшегося в узкой сфере. Применительно к финансовой конституции введение данного принципа означало изменение приоритетов в финансовой сфере с ориентацией на новые культурно-этнические принципы и нормы, заявленные в конституциях Боливии, Эквадора, Перу, Колумбии и Венесуэлы.

Вместе с тем такое изменение общей философии государственной жизни требует от современного государства дополнительных ресурсов, что оказалось непосильным, например, для Венесуэлы, которая рассчитывала на нефтяные доходы для ее реализации, но в условиях колебания цен на нефть эти расчеты не оправдались. Вопрос о поиске новых путей реализации индейской философии применительно к публичным финансам в условиях пандемии относится скорее к будущему. Насыщение этими особенностями с большой вероятностью повлечет возможную трансформацию финансовой конституции этих стран.

---

<sup>254</sup> Подробнее об этом см. : Fajardo L. El Constitucionalismo Andino y su desarrollo en las Constituciones de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela // Revista Diálogos de Sabere. – 2017. – N 47. – P. 55–75. Universidad Libre (Bogotá). – URL : <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.47.2017.1696>

## 2.6. Социалистическая модель финансовой конституции и ее трансформации

Социалистическая модель финансовой конституции с момента появления первой конституции этой модели – Конституции РСФСР 1918 г. – до настоящего времени претерпела целый ряд серьезных трансформаций, которые обладали значительным своеобразием. Можно выделить несколько таких важных трансформаций: во-первых, трансформацию, связанную с победой социалистической (в странах Восточной Европы – народно-демократической) революции, переходом к строительству социалистического государства и вытекающим из этого изменением прежнего подхода к финансам; во-вторых, изменения, связанные с достижением определенного этапа социалистического строительства (в СССР – развитого социализма) и закреплением в новых социалистических конституциях сложившейся социалистической финансовой конституции; в-третьих, изменения финансовой конституции вследствие распада социалистической системы.

Первоначальная трансформация финансовой конституции в сторону формирования социалистической модели ярко выражена в Конституции РСФСР 1918 г. Ее создатели отказались от значительной части сложившихся к тому времени институтов финансовой конституции российского монархического государства и вообще от имевшихся в других странах как буржуазных и чуждых новой революционной, социалистической по своей направленности государственности, а некоторые институты были изменены и приспособлены для решения новых задач. Оценки этого акта со временем менялись. В советский период акцент делался на уникальности данной Конституции, а ее реализация на практике не подвергалась сомнению. В постсоциалистический период появились работы, убедительно связывающие ее с фазой номинального российского конституционализма<sup>255</sup>. Однако не все положения номинальной в целом конституции могут являться таковыми. Как отмечается в литературе, номинализм советских конституций выражался в том, что в условиях коммунистической диктатуры декларация конституционных прав сочеталась с принципиальным отказом от каких-либо конституционных гарантий и конституции, в

---

<sup>255</sup> Об этом: Медушевский А.Н. Размышления о современном российском конституционализме. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – С. 36.

частности как способа регулирования отношений общества и государства<sup>256</sup>. Действительно, социалистическая конституция и социалистический конституционализм существенно отличались от исходного, либерального понимания конституции и конституционализма. Конституция РСФСР 1918 г. не была конституцией в том смысле слова, который вкладывался в него на момент ее принятия в остальных странах. Она рассматривалась как один из инструментов в руках победившего пролетариата, который следовало совершенствовать по ходу социалистического строительства (подобно тому как рабочий затачивает свой инструмент), но она не могла диктовать свои «правила игры». Например, получивший еще до революции известность своими марксистскими взглядами и участвовавший в подготовке Конституции 1918 г. профессор М.А. Рейснер подчеркивал, что конституция – это план общественного строительства (притом нуждающийся в дальнейшем усовершенствовании). В отличие от буржуазных конституций, она построена не на началах законности, а на началах целесообразности<sup>257</sup>.

Такой подход к конституции предопределялся марксистской идеей отмирания государства, в свете которой право представлялось сугубо временным явлением. «Буржуазный законодатель, проникнутый идеалистической идеологией, на всех перекрестках трубит о незыблемости, а подчас – и вечности закона, – писал В. Антонов-Саратовский. – Наш законодатель, материалист, коммунист, смотрит на закон, как на временную организационную меру: в перспективе у него – отмирание государства, а с ним и отмирание закона»<sup>258</sup>. По мнению В.К. Дябло, пределы применения революционной целесообразности в области государственного права «наиболее широки, так как верховная учредительная власть в своих учредительных функциях связана исключительно революционной целесообразностью или интересами революции»<sup>259</sup>. Эти высказывания государствоведов и политиков свидетельствуют о

---

<sup>256</sup> Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм : российский конституционализм в сравнительной перспективе. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1998. – С. 483.

<sup>257</sup> Рейснер М.А. Основы Советской Конституции : (Лекции, читанные на ускоренном курсе Академии Генерального штаба РККА 1918/19 гг.). – М. : Изд-во Академии Генерального штаба РККА, 1919. – С. 122–153.

<sup>258</sup> Антонов-Саратовский В. О революционной законности // Рев. законность. – М., 1926. – № 1/2. – С. 3–4.

<sup>259</sup> Дябло В.К. Буржуазная законность, советская законность и революционная целесообразность // Советское право. – М., 1926. – № 6 (24). – С. 40.

том, что особенности «инструментального» отношения к российской Конституции вытекали из потребностей реализации задач социалистического строительства. Как показывает сопоставительный анализ ее положений и практики, рассматриваемая и в этом качестве Конституция тем не менее играла определенную роль в становлении новой экономической системы, нового отношения к государственным финансам и их использованию, хотя и не вполне так, как декларировали ее создатели.

Особенностью социалистического государственного строительства является особый «сплав» экономического строя и регулирования финансовых отношений. Специфику конституционного регулирования финансов в социалистических конституциях нельзя понять в отрыве от особенностей социалистической экономики и ее регулирования, поскольку финансовая составляющая только подкрепляет экономическую. В отличие от стран с рыночной экономикой, в которых, как минимум с момента утверждения конституционного строя, а в некоторых и раньше, произошло разделение публичной и частной сфер регулирования и публичные финансы стали обособленной частью финансовой системы государства, для социалистических стран характерна слитность и единство экономики и финансов.

В процессе подготовки Конституции 1918 г. традиционный «набор положений» из зарубежного конституционного опыта использовался формально, в качестве, образно говоря, «болванки», в которую было вложено новое, отличное от самой сути либерального конституционализма содержание, некий набор положений, которые большевики считали на тот момент значимыми. Из текста Конституции РСФСР 1918 г. следует, что это были прежде всего произведенная национализация и некоторые другие аспекты организации управления экономикой и государственными финансами. Для того чтобы охарактеризовать заложенный в эту Конституцию механизм регулирования экономических и финансовых отношений, необходимо исследовать Конституцию 1918 г. в двух аспектах. Первый из них – нормативный. Он включает формальный анализ содержания конституционных норм данного акта с точки зрения последовательности логики конституционного законодателя в реализации поставленной цели, особенностей его подхода к регулированию финансовых отношений, специфики применяемой законодательной техники, соответствия заявляемых целей конституционного регулирования используемым конституционным инструментам их реализации и других формально-юридических моментов.

Второй аспект состоит в анализе практики реализации положений Конституции РСФСР 1918 г. Для этого прежде всего необходимо определить место данного документа среди других конституционных актов. В современной российской литературе отмечается классовый характер документа как особенность, выделяющая его по сравнению с другими конституциями того периода<sup>260</sup>. По сути такая оценка является продолжением традиции советского периода. Различие состоит в том, что советские юристы считали это преимуществом Конституции РСФСР 1918 г., а современные авторы просто констатируют данное обстоятельство как факт. Однако акцентирование внимания на нетипичном для того времени открыто выраженном классовом характере Конституции 1918 г. превращает ее в некую «вещь в себе», делает ее уникальным документом, не сравнимым с другими конституциями, в том числе и теми, которые послужили для нее уже упомянутой «болванкой».

Как представляется, открыто выраженный классовый характер является особенностью выражения содержания данной Конституции, т.е. это вопрос о форме. По содержанию новым стало объявление победившим и установившим диктатуру классом именно пролетариата (хотя на практике она оказалась диктатурой одной партии). Для характеристики государственной власти в стране это – определяющее обстоятельство, но с точки зрения анализа финансовой конституции как некой юридической конструкции хотя и очень важное, но не первостепенное, поскольку для данной сферы определяющим является то, как именно эта диктатура реализуется в экономической и финансовой сферах, а реализовываться она может по-разному и в условиях диктатуры.

Как представляется, для оценки особенностей Конституции РСФСР 1918 г. с точки зрения целей, задач и содержавшегося в ней потенциала конституционного регулирования финансовых отношений имеет смысл проанализировать ее содержание как акта, обеспечивающего переход от одного экономического строя к другому, т.е. акта переходного характера. Ярко выраженное в ней качество переходности «роднит» ее со всеми конституциями, которые создавались для обеспечения перехода от одного строя к другому, т.е. и с первыми французскими конституциями эпохи буржуазных революций, которые отразили упразднение феодаль-

---

<sup>260</sup> См., например: Орлов А.Г., Георгиева Н.Г., Георгиев В.А. Исторический словарь. – Изд. 2-е. – М. : Проспект, 2012. – С. 237–238.

ного строя, и с постсоциалистическими конституциями, являющимися актами перехода от социализма к капитализму. Последние, хотя являются, по сути, возвратом к прошлому и реставрацией капитализма, но в силу значительного временного перерыва и разрушения прежней экономики могут рассматриваться именно как переходные.

Переходный характер конституции потенциально означает заложенную в ней возможность разных путей развития, возможность отхода от изначальной конструкции большую, чем для конституций, регулирующих уже установившиеся положения. Характерной чертой таких актов, прямо свидетельствующей об их переходности, является наличие двух групп конституционных положений: во-первых, негативных, направленных на разрушение или трансформацию прежнего строя; во-вторых, позитивных, создающих основу для новых отношений или открывающих простор для их развития.

И в первых конституциях эпохи буржуазных революций, и в Конституции РСФСР 1918 г., и в постсоциалистических конституциях обе группы норм присутствуют, хотя их доля и вес различны, что определяется остротой происходившей борьбы за утверждение новых отношений и особенностями устранения старых экономических отношений, а также наличием сформировавшихся к моменту принятия конституций представлений о том, как следует защитить и обеспечить этот новый строй.

Положения, отменяющие старые экономические отношения, в первых конституциях эпохи буржуазных революций были разнообразными и охватывали «упразднение феодального порядка» как такового, отмену целого ряда конкретных феодальных прав и баналитетов, сословного деления и крепостных повинностей<sup>261</sup>. Риторика первых французских конституций, направленная на уничтожение «старого порядка», была хорошо известна большевикам, а идеология, методы реализации власти и воздействия на массы, например якобинцев, во многом близка, поэтому Конституция РСФСР 1918 г. полна декларативными положениями<sup>262</sup>.

---

<sup>261</sup> Подробнее см.: Андреева Г.Н. Регулирование экономики в конституциях эпохи великих социальных революций и в постсоциалистических конституциях : некоторые параллели // Актуальные проблемы государства и права на рубеже веков. Тезисы конференции (Москва, 18 февраля 2000 г.). – М., 2000. – С. 14–15.

<sup>262</sup> Как справедливо отмечает Н.Ю. Куприна, «многие положения Конституции РСФСР были изначально сформулированы не в виде правовых норм, а в виде деклараций, установлений, задач, констатации факта произведенных преоб-

Это не могло не отразиться на содержании Конституции РСФСР 1918 г. В ней была поставлена задача «уничтожения эксплуатации человека человеком, полного устранения деления общества на классы, беспощадного подавления эксплуататоров, установления социалистической организации общества и победы социализма во всех странах»<sup>263</sup>. Статья 3 Конституции содержала положения о ряде мер, которые должны были это обеспечивать: отмена частной собственности на землю и объявление земли общенародным достоянием с передачей трудящимся без выкупа на началах уравнительного землепользования; объявление национальным достоянием всех лесов, недр и вод общегосударственного значения, а равно и всего живого и мертвого инвентаря образцовых поместий и сельскохозяйственных предприятий; установление рабочего контроля на фабриках, заводах, рудниках, железных дорогах и др. Эта мера декларировалась как «первый шаг к полному переходу» этих объектов к государству.

С экономической точки зрения установленные в данных конституционных положениях меры в силу их направленности на разрушение существовавших, сложившихся экономическим путем отношений могли привести не столько к устранению эксплуататоров от власти, сколько к разрушению экономики в целом, поскольку концепция построения социализма носила в значительной мере умозрительный характер, базировалась на идеях социалистов-утопистов, реальных же социалистических отношений в российском обществе не было: их только предстояло создать. Негативная составляющая, которая в первых конституциях, устраняющих феодальные отношения, открывала простор для развития уже существовавших капиталистических отношений, в российской Конституции 1918 г. способствовала образованию значительного временного промежутка между уничтожением старых и формированием новых отношений, т.е. открывала простор для разрухи, голода, хозяйственно-организационной неразберихи, что собственно и произошло на практике.

---

разований... Что касается тех положений Конституции РСФСР 1918 г., которые были сформулированы именно как правовые нормы, то наиболее важные из них имели неправовое содержание, т.е. выражали антиправо». См. : Куприна Н.Ю. Конституция РСФСР 1918 г. и ее основные черты // Мир юридической науки. – 2012. – № 2. – С. 22.

<sup>263</sup> Ст. 3 Конституции РСФСР 1918 г. Здесь и далее Конституция РСФСР 1918 г. приводится по изданию: Конституция общенародного государства. – М. : Политиздат, 1978. – С. 197–211.

Объявление собственности принадлежащей государству, а государства государством рабочих и крестьян было не только пропагандистским, но и ловким психологическим ходом: создавая фактически бюрократическое государство, большевики говорили рабочим: это – ваше, соответственно и все претензии становились неуместными и направленными самим себе.

Нельзя не отметить также, что в Конституции неоднократно говорится об «эксплуататорах», против которых направлены разнообразные репрессивные меры: о «беспощадном подавлении эксплуататоров», об «обеспечении власти трудящихся над эксплуататорами», об «устранении всякой возможности восстановления власти эксплуататоров», причем для последнего предусмотрено вооружение трудящихся и создание социалистической Красной Армии рабочих и крестьян (п. «ж» ст. 3). Новое для конституционного регулирования понятие «эксплуатор» в Конституции РСФСР 1918 г. не раскрывается прямо, но косвенно о нем можно судить по статье об избирательном цензе (ст. 64)<sup>264</sup>.

Репрессивная составляющая вообще присутствует в Конституции РСФСР 1918 г. с «большим перебором», соответственно для равновесия конституционной материи и конституционного регулирования она должна бы уравниваться такой же мощной позитивной программной составляющей экономической конституции, но этого не произошло.

Поскольку Конституция РСФСР 1918 г. была провозглашена конституцией победившего пролетариата, перед которым стояла задача «установления социалистической организации общества и победы социализма во всех странах» (ст. 3), ее экономическая конституция должна была бы по идее включать нормы, создающие основу для становления неких новых социалистических, отличных от капиталистических и приходящих им на смену экономических отношений. Можно ли обнаружить контуры этих отношений, ко-

---

<sup>264</sup> Статья 64 предоставляла активное избирательное право лицам, занятым производительным и общественно-полезным трудом, лицам, занятым домашним хозяйством, солдатам Советской армии и флота и некоторым другим категориям граждан и иностранцев. В числе исключенных из числа лиц, обладающих избирательными правами, первыми оказались лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли, а также лица, живущие на проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества (этот перечень был открытым), частные торговцы, торговые и коммерческие посредники и другие категории граждан, т.е. с точки зрения реальной финансовой конституции – основные налогоплательщики.

которые составляют позитивное, созидательное ядро этой Конституции? Как представляется, определенное «позитивное» ядро экономической конституции изначально в Конституции 1918 г. существовало, и к нему относилось положение о производственной демократии в форме рабочего контроля. В пункте «в» ст. 3 Конституции подтверждалось действие советского закона о рабочем контроле «в целях обеспечения власти трудящихся над эксплуататорами». Таким образом, на том этапе в отличие от ситуации с банками или землей, изъятия фабрик, заводов, рудников, железных дорог «и прочих средств производства» не происходило, управление ими осуществляли те же «эксплуататоры», но под контролем рабочих, т.е. изначально рабочий контроль должен был осуществляться «снизу», демократическим путем, соответственно и управление экономикой должно было предполагаться как осуществляемое на демократической основе.

Однако производственная демократия в данной статье была увязана с огосударствлением экономики в перспективе, поскольку рабочий контроль рассматривался как «первый шаг» к полному переходу средств производства... к государству. Хотя достаточно очевидно, что управление предприятием (не говоря уже о группе предприятий или отрасли) требует иных знаний и умений, чем работа на станке, а фабрика, которая служила идеалом новой организации хозяйства, функционирует не сама по себе, а как раз в силу управления квалифицированными управленческими кадрами, соответственно, с конституционно-правовой точки зрения для того, чтобы такие положения не были декларацией, необходимы положения, показывающие пути достижения поставленных целей. Поскольку само по себе создание рабочего контроля не обеспечивает более высокую эффективность или прогрессивность нового создаваемого строя по сравнению с капиталистическим или гарантирующим ликвидацию эксплуатации<sup>265</sup>, обозначенная в Конституции перспектива перехода средств производства к государству, т.е. по сути огосударствления экономики, сводила на нет демократи-

---

<sup>265</sup> Для того, чтобы рабочий контроль создавал условия для экономического развития, была необходима сложная система стимулов и сложный механизм согласования различных интересов участников процесса производства, основы которого должны были быть обозначены в Конституции, если рассматривать производственную демократию в качестве одного из краеугольных камней нового экономического строя.

ческое начало и неизбежно вела к докапиталистическим формам организации экономики.

Кроме того, в Конституции РСФСР не были определены стимулы, движущие развитие экономики социалистического образца. Неясные контуры рабочей демократии сочетались в Конституции с положением о принудительном труде, который в Конституции 1918 г. выступал как важный созидательно-воспитательный и позитивный элемент, как это ни парадоксально, поскольку по своей экономической природе он в условиях начала XX в. таковым никак не мог являться. Положение о принудительном труде ясно свидетельствовало о том, что относительно реальных экономических стимулов для нового типа экономики у конституционного законодателя не существовало каких-либо идей<sup>266</sup>. С экономической точки зрения экономический строй, который базируется на внеэкономическом принуждении к труду, относится скорее к прошлому, он никак не может быть более передовым, чем капиталистический, какими бы лозунгами он ни прикрывался. Сомнителен и пассаж о возможности перевоспитания «паразитических слоев» с помощью принудительного труда, тем более что в число «паразитирующих» попадали как раз те «эксплуататоры», которые создавали и развивали фабрики и заводы на собственные средства, т.е. как раз трудились, «непаразитирующим» оказывался по логике конституционных формулировок (заимствованных из партийных документов) только рабочий класс, крестьянство (да и то не все) и солдаты. Эти и другие противоречия Конституции РСФСР 1918 г., как справедливо отмечается в литературе, во многом объясняются имитационным характером проводившейся большевиками политики<sup>267</sup>.

---

<sup>266</sup> Пункт «е» ст. 3 Конституции РСФСР 1918 г. содержал следующее положение: «В целях уничтожения паразитических слоев общества и организации хозяйства вводится всеобщая трудовая повинность». Фактически это означало замену капиталистического экономического принуждения к труду внеэкономическим принуждением, т.е. возврат к прошлому, феодальному принуждению к труду.

<sup>267</sup> Денисов С.А. Конституция РСФСР как средство имитационной политики государства // Проблемы истории общества, государства и права : сборник научных трудов; материалы Межрегиональной научной конференции «Актуальные проблемы истории государства и права России и зарубежных стран (к 140-летию профессора, первого доктора юридических наук в Свердловском юридическом институте Ивана Ивановича Крыльцова (1878 – после 1947 г.), к 130-летию профессора Серафима Владимировича Юшкова (1888–1952) и 90-летию профессора-романиста Аргирь Валериановны Игнатенко (1927–2012)». – 2018. – С. 260–276.

Организации управления экономикой страны посвящен в данной Конституции ряд статей, однако все они затрагивают только вопросы компетенции государственных органов<sup>268</sup>. Хотя данная структура управления экономикой не была вполне четкой и в некоторых вопросах наблюдалось дублирование полномочий, тем не менее в ней просматривается возможность централизации, которая произошла позднее.

Таким образом, конструкция экономической конституции в Конституции РСФСР включала большой негативный разрушительный заряд в отношении экономики в сочетании с неясными контурами производственной демократии (при отсутствии механизмов их реализации) и потенциально централизуемой системой управления на фоне установления принципа принудительности труда. Отсюда с высокой степенью вероятности следовала и практика отнюдь не ликвидации эксплуатации и более прогрессивного общества и соответствующей экономики, а перспектива огосударствления экономики, восстановления внеэкономических форм принуждения, характерных для феодальной и даже рабовладельческой экономических систем, а также достаточно длительный период восстановления относительно нормального функционирования хозяйства, что и произошло в действительности. Если Россия в конце XIX в. совершила настоящий рывок в своем экономическом развитии, осуществив модернизацию экономики<sup>269</sup>, что позволило ей стать четвертой (по другим оценкам пятой) промышленной

---

<sup>268</sup> Высшей властью РСФСР ст. 24 Конституции РСФСР 1918 г. объявила Всероссийский съезд Советов, созываемый два раза в год. Высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом назван Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов, который был призван давать «общее направление деятельности рабоче-крестьянского правительства и всех органов Советской власти в стране» и создавал отделы (народные комиссариаты) «для общего руководства отдельными отраслями управления» (ст. 35). К предметам ведения Всероссийского съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета было отнесено «установление основ и общего плана всего народного хозяйства и отдельных его отраслей» на территории РСФСР (п. «к» ст. 49). Общее управление делами РСФСР возлагалось на Совет народных комиссаров, члены которого возглавляли народные комиссариаты, в том числе по финансовым делам, путей сообщения, земледелия, торговли и промышленности, продовольствия, Государственного контроля и Высший Совет Народного Хозяйства (ст. 43).

<sup>269</sup> Беспалов С.В. Экономическая модернизация России в конце XIX – начале XX в. : современная историография. – М. : ИНИОН РАН, 2014. – С. 22–60.

державой мира<sup>270</sup>, то после революции экономика была разрушена и, даже по искаженным официальным данным, валовая продукция в 1925 г. составляла только 79% от показателей 1912 г.<sup>271</sup>

Финансовая конституция в Конституции РСФСР также была построена на активном ниспровержении буржуазных ценностей, при этом она воспроизвела некоторые внешние характерные черты западных конституций, что не наблюдалось в социалистических конституциях позднее. Часть финансовой конституции в Конституции РСФСР, которая была направлена на устранение черт прежней финансовой организации, включала положения о переходе «всех банков в собственность рабоче-крестьянского государства как одно из условий перехода трудящихся из-под ига капитала» (п. «д» ст. 3), что создавало условия для концентрации всех финансовых ресурсов в руках социалистического государства, попутно разрушая сложившуюся денежную и банковскую системы. Одновременно заявлялось об аннулировании займов царского правительства<sup>272</sup>. Тем самым Конституцией не только «снялся» вопрос о прежних займах без их выполнения, как представлялось создателям Конституции, но и неизбежно предreshался вопрос об отсутствии внешних международных займов как будущих источников финансирования государства. Тем не менее к предметам ведения Всероссийского съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов п. «и» ст. 49 было отнесено заключение «займов, таможенных и торговых договоров, а равно финансовых соглашений», т.е. возможность обращения за международными займами предполагалась и допускалась даже при неисполнении страной обязательств по прежним займам. Достаточно странным и нелогичным выглядит конституционное положение о займах в сочетании с объявленными в ней же намерениями установить социализм во всех странах, т.е. предполагалось, что капиталистические страны будут финансировать правительство, целью которого является

---

<sup>270</sup> Комягин Д.Л. Русские финансы после русской революции // Историко-правовые проблемы : новый ракурс. – Курск, 2018. – № 1. – С. 6.

<sup>271</sup> Там же.

<sup>272</sup> Так, п. «г» ст. 3 содержал положение о том, что «III Всероссийский съезд Советов рассматривает советский закон об аннулировании (уничтожении займов), заключенных правительством царя, помещиков и буржуазии как первый удар международному банковому, финансовому капиталу, выражая уверенность, что Советская власть твердо пойдет по этому пути вплоть до полной победы международного рабочего восстания против ига капитала».

уничтожение капиталистического строя. Кроме того, п. «д» ст. 3 подтвердил переход всех банков в собственность рабоче-крестьянского государства «как одно из условий освобождения трудящихся масс из-под ига капитала».

Позитивная составляющая финансовой конституции была весьма объемной. Она включала в себя, в частности, отнесение к предметам ведения Всероссийского съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов утверждения бюджета РСФСР, установления общегосударственных налогов и повинностей (п. «л» и «м» ст. 49), установления и изменения денежной системы<sup>273</sup> и уже упомянутого выше заключения займов. В числе народных комиссариатов был указан комиссариат по финансовым делам (п. «л» ст. 43).

В Конституции РСФСР 1918 г. содержался достаточно объемный раздел пятый «Бюджетное право» (ст. 79–88), гораздо более детальный по сравнению с конституционными положениями, регулирующими экономические отношения. В нем определялись цели и задачи финансовой политики государства, устанавливался принцип обеспечения всех необходимых средств для удовлетворения местных и общегосударственных нужд Советской республики, «не останавливаясь перед вторжением в право частной собственности» (ст. 79), содержались положения об объединении государственных расходов и доходов в общегосударственном бюджете, были определены полномочия Всероссийского съезда Советов или Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов по определению видов доходов и сборов, поступающих местным Советам и остающихся в общегосударственном бюджете, а также по установлению пределов обложения; полномочия местных Советов по установлению налогов и сборов «исключительно на местные нужды»; вводился принцип удовлетворения общегосударственных нужд за счет средств, отпускаемых из государственного казначейства, был определен порядок осуществления государственных расходов; принцип целевого использования государственных средств местными Советами; порядок утверждения смет местных Советов, а также полномочия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов, Совета народных комиссаров и народных ко-

---

<sup>273</sup> «Установление и изменение системы мер, весов и денег на территории Российской Социалистической Федеративной Советской Республики» (п. «ж» ст. 49 Конституции).

миссариатов по решению вопросов о покрытии неотложных расходов, не предусмотренных соответствующими сметами.

Нельзя не отметить, что в выделении такого специального раздела и в его общей проработанности, на наш взгляд, особенно проявляется использование опыта действовавших в тот период европейских конституций. Впоследствии в советских конституциях от такого детального регулирования финансовых вопросов отказались.

По сути эти положения финансовой конституции в Конституции РСФСР 1918 г. (в сочетании с национализацией всех банков) создавали основу для государственной сверхконцентрации денежных средств и тотального контроля за финансами. Тем не менее по сравнению с экономической конституцией финансовую конституцию в Конституции 1918 г. можно оценить как в целом создающую более или менее внятную основу для функционирования финансов в стране. Однако эти конституционные положения интерпретировались большевиками особым образом, и в результате, как справедливо отмечает Д.Л. Комягин, «можно утверждать, что квинтэссенция денежной политики большевиков с ноября 1917 г. и до конца Гражданской войны заключалась в самоубийственном стимулировании гиперинфляции»<sup>274</sup>. Фактически в стране была разрушена денежная система и производился прямой товарообмен, а зарплаты имели в 1921–1922 г. номинальный характер.

Сравнение выраженной в Конституции 1918 г. экономической и финансовой конституций показывает, что, поскольку в отношении первой у большевиков не было четкого понимания путей и механизмов реализации декларируемых ими демократических начал управления экономикой, позитивная составляющая экономической конституции оказалась расплывчатой и неопределенной, без отражения механизмов, обеспечивающих реализацию ее демократического потенциала и во многом утопичной, а репрессивное, негативное и разрушающее начало было отражено с сильным перевесом, что создало возможность для репрессий и подавления всякой самостоятельной хозяйственной деятельности на практике. При этом положения Конституции свидетельствовали об отсутствии внимания к созданию механизмов перехода к провозглашенным новым принципам экономической деятельности.

---

<sup>274</sup> Комягин Д.Л. Русские финансы после русской революции // Историко-правовые проблемы : новый ракурс. – Курск, 2018. – № 1. – С. 10.

В противоположность этому финансовая конституция в Конституции РСФСР 1918 г. была вполне конкретна и достаточно детальна для такого рода актов, включала важные для ее конституционного законодателя принципы, а также определенные механизмы контроля за ее осуществлением, однако они не были достаточными для того, чтобы практика не могла пойти по пути их существенной трансформации для превращения финансовой конституции в инструмент диктатуры. Если же оценивать Конституцию РСФСР 1918 г. в части регулирования ею экономических и финансовых отношений в целом, то она в значительной своей части не была номинальной, а содержащееся в ней разрушительное начало, культ внеэкономического принуждения и ярко выраженное стремление к переделу собственности оказали негативное влияние не только на хозяйственно-экономическую систему, но и на сознание россиян на многие десятилетия.

Конституция СССР 1924 г. отразила факт объединения социалистических республик в единое государство – СССР. Соответственно, в центре регулирования данного акта находились вопросы разграничения предметов ведения и полномочий органов власти Союза ССР и входивших в его состав республик. Этим вопросам были посвящены п. «д», «л», «м» ст. 1, ст. 37, ст. 67. Данная Конституция относила в финансовой сфере к предметам ведения верховных органов власти СССР заключение внешних и внутренних займов СССР и разрешение внешних и внутренних займов союзных республик (п. «д» ст. 1); утверждение единого государственного бюджета СССР, в состав которого входят бюджеты союзных республик; установление общесоюзных налогов и доходов, а также отчислений от них и надбавок к ним, поступающих на образование бюджетов союзных республик; разрешение дополнительных налогов и сборов на образование бюджетов союзных республик» (п. «л» ст. 1); «установление единой денежной и кредитной системы» (п. «м» ст. 1). Кроме того, в составе Совета народных комиссаров СССР была предусмотрена должность народного комиссара финансов (ст. 37), аналогичная должность предусматривалась и в составе советов народных комиссаров союзных республик (ст. 67). Обращает на себя внимание заложенная в этом акте союзного государства<sup>275</sup> высокая степень централизации

---

<sup>275</sup> Формула об «объединении в одно союзное государство» использована и в разделе первом (Декларации об образовании Союза Советских Социалистиче-

финансов: бюджеты союзных республик не самостоятельны, а являются частью единого государственного бюджета СССР, органам СССР принадлежало и право определения размеров отчислений от общесоюзных налогов и сборов для формирования бюджетов союзных республик. Эта линия на централизацию финансов в позиционируемом в качестве федеративного по форме государственного устройства государстве была продолжена и нашла отражение в Конституции СССР 1936 г. Следует отметить, что, несмотря на уменьшение числа статей, специально посвященных регулированию бюджетно-финансовых вопросов в Конституции 1936 г. по сравнению с Конституцией 1924 г., реализация финансовой конституции в период с 20-х по 30-е годы в какой-то мере улучшилась благодаря нэпу и укреплению денежной системы.

Второй конституцией, ориентирующей на Конституцию РСФСР, в том числе в вопросах финансово-экономического регулирования, была Конституция Монголии 1924 г. Статья 2 этой Конституции объявляла, что «основная задача Монгольской Республики состоит в уничтожении остатков феодально-теократического строя и укреплении основ республиканского нового порядка на основе полной демократизации государственного управления»<sup>276</sup>.

В целом эта Конституция была создана по образцу Конституции РСФСР 1918 г., но с учетом «монгольской специфики: в п. «б» ст. 3 этой Конституции международные договоры и обязательства, заключенные монгольскими властями как «насильно навязанные», объявлялись аннулированными в отличие от Конституции РСФСР, где такой шаг рассматривался как «первый удар по международному банковскому, финансовому капиталу»; в п. «в» ст. 3 говорилось о задолженности частных лиц и учреждений иностранным ростовщикам, образовавшейся со времен иностранного господства на основе круговой поруки, что явилось «весьма тяжелым бременем для народного хозяйства страны и народных масс». В связи с этим подтверждалось постановление правительства об аннулировании этой задолженности и системы круговой поруки. В данном случае конституционное регулирование Монгольской Народной Республики знаменовало новый этап в развитии финансовой конституции социалистической направленности, привязывая

---

ских Республик), и в преамбуле раздела второго (Договора об образовании Союза Советских Социалистических Республик) Конституции СССР 1924 г.

<sup>276</sup> Конституция Монгольской Народной Республики 1924 г. – URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=549> (дата обращения 08.07.2021).

уже имевшийся опыт регулирования к специфике данной страны. Что же касается главы «О бюджетном праве» (ст. 37–46 Конституции), то она, в целом воспроизводя схему распределения полномочий из Конституции РСФСР в отношении национальных органов, не содержала риторики последней, а сухо и логично (в русле такого рода логики) регулировала вопросы компетенции различных органов в финансовой сфере и вводила запреты на нецелевое использование финансовых средств.

Важнейшие изменения в конституционном регулировании финансовой конституции связаны с появлением в начале XX в. социалистических государств. В них была переосмыслена и приспособлена к задачам строительства социализма западная концепция конституции. Традиционные западные институты финансовой конституции, такие как государственный долг<sup>277</sup>, парламентский контроль за государственными финансами (вместе с другими парламентскими ценностями и самим парламентом, поскольку в советской системе парламентаризм не считался ценностью, а буржуазный парламент рассматривался как простая «говорильня» правящего класса в противоположность Советам как органам народа), счетная палата как орган контроля за финансами, денежная единица, бюджетный процесс, особые процедуры, относящиеся к финансовым законопроектам, исчезают из конституционного регулирования еще на этапе перехода к социалистическому государству в так называемых конституциях стран народной демократии. Как справедливо отмечается в литературе, это была «принципиально иная модель» по сравнению с предшествующими, открыто идеологизированная, основанная на принципах марксизма-ленинизма и при этом инструментальная в незначительной степени<sup>278</sup>.

Модель, на которую ориентировались другие социалистические страны, возникла позднее и получила оформление в Конституции 1936 г., которая зафиксировала факт существования СССР как социалистического государства с социалистической системой хозяйства и социалистической собственностью на орудия и средства производства. По этой модели конституционное регулирование финансовых отношений в конституции утрачивало значитель-

---

<sup>277</sup> При этом положения о государственных займах в этих конституциях сохранялись.

<sup>278</sup> Хабриева Т.Я. Конституционные модели и основные этапы конституционного развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – М., 2005. – Вып. 1. – С. 5.

ную часть риторики и становилось предельно лаконичным. В Конституцию в результате были включены краткие положения о компетенции органов государства в финансовой сфере, а именно к ведению СССР в лице его высших органов государственной власти и государственного управления было отнесено установление единого Государственного бюджета СССР и отчета о его исполнении, установление налогов и доходов, поступающих на образование бюджетов союзного, республиканского и местных – п. «л» ст. 14, руководство денежной и кредитной системой<sup>279</sup> – п. «о» ст. 14; заключение и предоставление займов п. «р» ст. 14); к ведению Верховных Советов союзных республик было отнесено утверждение бюджета республики (п. «в» ст. 60); принятие мер по исполнению союзного бюджета было возложено соответственно на Совет министров СССР (п. «б» ст. 68), к компетенции Советов депутатов трудящихся было отнесено установление местного бюджета (ст. 97). Кроме того, в числе органов государственного управления СССР были упомянуты председатель Правления Государственного банка СССР (ст. 70) и Министерство финансов (ст. 78).

Таким образом, в условиях окончательной победы социализма финансовая конституция свелась по существу к компетенционным нормам, что отражало достигнутый к этому моменту уровень централизации финансов. Кроме того, в этом проявилась характерная для социалистических конституций черта, в силу которой процедурам принятия решений органов государства и отношениям между ними придавалось мало значения, поскольку все виды государственных органов действовали под руководством партии.

Конституции так называемых стран народной демократии, появившихся после Второй мировой войны на территориях, где присутствовала Советская Армия, в переходный к социализму период ориентировались на образец Конституции 1936 г., вместе с тем сохраняя некоторые черты прежнего регулирования. В этих конституциях положения об экономической системе в целом были довольно подробными и выделенными в специальные главы (разделы). В противоположность этому положения о финансах были немногочисленными и весьма лапидарными. В целом модель конституционного регулирования в странах народной демократии

---

<sup>279</sup> Это положение является показателем того, что такая централизованная система уже сложилась к этому моменту в отличие от периода Конституции 1918 г.

включала несколько аспектов, касающихся финансов: полномочия высшего представительного органа в области финансов, полномочия правительства по исполнению бюджета, полномочия органов местной власти по отношению к местным бюджетам и обязанность граждан платить налоги.

Проиллюстрируем это на примере положений о финансах в Конституции Болгарии 1947 г. В п. 3 ст. 17 этой Конституции содержалось положение о том, что Народное собрание «утверждает бюджет государства, закон о заключении бюджетного баланса, устанавливает налоги государства и порядок их сбора»<sup>280</sup>. В структуре органов исполнительной власти присутствовало Министерство финансов (п. 4 ст. 39). Общинные и околийские Советы, согласно ст. 49, разрабатывали «бюджет общины и околии в рамках государственного народно-хозяйственного плана и бюджета» и руководили их исполнением. В главе VIII «Основные права и обязанности граждан» устанавливалась обязанность платить налоги (ст. 94).

Этот же круг вопросов регулировался и в других конституциях стран народной демократии при их переходе к социализму, хотя в самом содержании регулирования имелись различия. Некоторые вопросы были урегулированы более детально, чем в советской Конституции. Так, в § 57 Конституции Чехословацкой Республики 1948 г. содержались положения об обязанности прилагать к каждому законопроекту, предложенному депутатами, сметы и проекты покрытия расходов. Отличались и формулировки по поводу бюджета. Пункт 1 § 62 устанавливал, что «в компетенцию Народного собрания входит принятие закона о бюджете и проверка заключительного бюджетного баланса. Законопроект о бюджете и проект заключительного бюджетного баланса представляет Национальному собранию правительство. Государственный бюджет единый». Таким образом, в данной формулировке присутствует упоминание о проверке исполнения бюджета, что отсутствовало и в тот период, и позднее в советских конституциях, где представительный орган даже в конституционной формулировке (не говоря уже о действительности) просто утверждал отчет о выполнении бюджета без какой-либо проверки. Оригинальностью обладало и включенное в §133 положение о финансовом хозяйстве Националь-

---

<sup>280</sup> Здесь и далее конституции стран народной демократии приводятся по изданию: Конституции стран народной демократии. – М. : Госюриздат, 1958. – 183 с.

ных комитетов. В нем просматривается попытка защитить местные органы в финансовом плане (финансовое хозяйство следовало урегулировать так, чтобы «Национальные комитеты могли надлежащим образом выполнять свои задачи»). В ст. 37 Конституции Албании 1946 г. содержалось положение об обязанности граждан платить налоги «в соответствии со своими экономическими возможностями». Кроме того, устанавливалось, что «государственные налоги и основания освобождения от них устанавливаются законом». В ст. 7 Конституции Польши 1952 г. в качестве достижений нового строя указывалось обобществление средств производства, обмена и транспорта, но и кредита (т.е. банковско-кредитных учреждений). В Конституции Румынии 1952 г. говорилось о том, что румынское народно-демократическое государство «руководит денежной и кредитной системой» (п. 2 ст. 17). Однако по мере увеличения уровня централизации хозяйственной жизни, снижения роли представительных органов и усиления партийной власти в социалистических странах даже эти не слишком большие по сути различия в конституционном регулировании финансовой конституции уменьшались.

Таким образом, в социалистических странах регулирование финансовых отношений на конституционном уровне сводилось к констатации, что это полномочие органов государства, действовавших под руководством соответствующей коммунистической партии. Все реальные бюджетные отношения, борьба за распределение и перераспределение средств, за капиталовложения протекала в неконституционных и неправовых формах и не отражалась в положениях конституции государства. Концентрация финансовых средств в руках государства сопровождала масштабное обобществление собственности, средств производства и т.д. Если в остальных странах мира формирование публичных средств происходило в результате налогообложения частного сектора, то в условиях его резкой минимизации или даже полного отсутствия «пирамида» становилась перевернутой: государству принадлежало все, и оно само выделяло финансовые средства гражданам и организациям. В отсутствие частного сектора именно государство выступало верховным распорядителем всех финансовых ресурсов. Конституционное регулирование каких-либо демократических начал в бюджетных и иных финансовых вопросах было в этой ситуации излишним, что и демонстрирует указанное конституционное регулирование. Какие-либо гарантии учета интересов участников экономической деятельности отсутствовали, за исключением упоминания о законодатель-

ном регулировании финансовых вопросов, которое, однако, в условиях советской системы и партийного руководства государственными органами имело характер технического оформления принятых за закрытыми дверями решений.

Одной из существенных характеристик, определяющих особенности социалистической модели финансовой конституции, является своеобразное, присущее именно социалистической модели советского образца понимание роли в экономической и административно-финансовой областях денег и соответствующих финансовых институтов, связанных с феноменом денег. В отличие от классических социально-экономических систем, при социалистической системе хозяйства деньги играли значительно менее весомую роль и их функции сильно ограничивались. В административно управляемой огосударственной экономике денежные расчеты играли служебную учетную роль. Деньги не могли формировать капитал, производители товаров и услуг не являлись полноценными распорядителями вырученных после продажи денежных средств ни в наличной, ни в безналичной формах, денежные ресурсы изымались у хозяйствующих структур и перераспределялись государством по различным, в том числе неэкономическим соображениям. В период послевоенной разрухи и в условиях гиперинфляции разрушение денежной системы доходило до такой степени, что даже плата за труд в значительной мере осуществлялась в натуральной форме, особенно на селе. В этих обстоятельствах конституционные положения о бюджете, о налогах, о займах и других финансовых институтах, связанных с денежной системой, изменяли свое содержание, поскольку эти положения отражали не традиционные финансово-денежные отношения, основанные на существовании рынка, а приобретали характер перевода на традиционный язык финансово-денежных операций административно-учетных плановых предписаний как квазиденежных форм прямого распределения материальных ресурсов. Отсюда вытекает и отказ от конституционного регулирования статуса денег и денежно-кредитной системы, второстепенность конституционного статуса государственного банка.

При необходимости государственный банк и специальные инвестиционные банки по предписаниям высших правительственных хозяйственных и государственных структур выделяли соответствующие денежно-кредитные ресурсы в безналичной форме для строительных и иных инвестиционных нужд без учета экономического содержания денежных отношений, без расчета стоимо-

сти кредита, роли инфляции и других ограничителей, свойственных традиционным денежным ресурсам как капиталу, имеющему определенную рыночную стоимость.

В то же время в мелкотоварном производстве и в сфере розничной торговли и услуг сохранялось использование денег в их более классическом рыночном виде как системы всеобщего эквивалента при купле-продаже товаров и услуг. В этой связи определенное значение поддержанию устойчивости денежной системы и стабильности национальных валют придавалось и в социалистической модели финансовой конституции.

Если национальные денежные ресурсы, в том числе кредитные, были полностью в руках и под контролем социалистического государства и выделялись на различные нужды государственного механизма и населения, то для иностранной валюты доступ в национальную экономику был закрыт. Граждане имели право на покупку иностранной валюты только в строго определенных случаях, а именно в случае командировки за рубеж, для которой они проходили тщательный отбор. Иногда следы такого устройства национальной финансовой системы получали отражение на конституционном уровне. Характерно в этом смысле положение п. 4 и 5 ст. 9 Конституции ныне не существующей ГДР 1968 г. в редакции 1974 г.: «Валютная и финансовая системы устанавливаются социалистическим государством. Сборы и налоги взимаются на основе законов. Внешнеэкономические связи, включая внешнюю торговлю и валютное хозяйство, являются государственной монополией».

Так называемые страны социалистической ориентации, которые заявляли о социалистическом пути развития, принимали конституции, близкие к образцу социалистических конституций. Поскольку финансовые конституции социалистического образца были, как указывалось, предельно лапидарными, в содержание подобного конституционного регулирования вполне укладывались различные особенности периода перехода к социализму. Примером может служить Конституция Народной Демократической Республики Йемен 1978 г., ст. 1 которой декларировала стремление к «полному осуществлению задач национально-демократической революции, с тем чтобы подготовить основу для перехода к строительству социализма»<sup>281</sup>. По образу и подобию социалистических

---

<sup>281</sup> Здесь и далее данная Конституция цитируется по изданию: Конституция Народной Демократической Республики Йемен. – М. : Юрид. лит., 1980. – 47 с.

конституций в этой Конституции имелась глава II «Экономические основы», содержащая положения о развитии экономики «на основе объективных законов научного социализма» (ст. 12), планировании, общественной собственности, монополии государства на внешнюю торговлю и развитии руководящей роли государственного сектора во внутренней торговле, кооперативной, частной и личной собственности, ограничении вложения иностранного капитала и труде (ст. 12–22). Что же касается собственно финансовой сферы, то прямо упоминающие положения о ней содержались в п. 3 ст. 70 (исключительные полномочия Верховного народного совета по утверждению государственного бюджета, изменению его и утверждению отчета о его исполнении), п. 5, 6, 7, 9, 20, 21 ст. 70 (о полномочиях Верховного народного совета по регулированию законодательным путем валютной и финансовой системы, установлению общегосударственных налогов, определению государственных обязательств, основам расходования государственных средств, порядка выплаты заработной платы, пенсий, пособий, компенсаций, субсидий и вознаграждений из государственной казны, установление заработной платы высших должностных лиц Республики), в п. 3 ст. 95 (полномочия Президиума Верховного народного совета в период между сессиями по изменению государственного бюджета по предложению Совета министров), п. 4 ст. 104 (полномочия Совета министров по внесению годовых бюджетов на рассмотрение Верховного народного совета и организация выполнения после их принятия), ст. 114 (утверждение местными народными советами и жителями соответствующей территории местных бюджетов и отчетов об их выполнении). Оригинальным было содержание ст. 59, согласно которой «каждый по мере своей способности должен вносить вклад в производство национального дохода, соблюдать порядок, касающийся сбора подоходного налога с граждан в соответствии с их социальным положением». Это конституционное пожелание имело религиозный оттенок, что сочеталось со ст. 47 Конституции, которая объявляла ислам государственной религией. Кроме того, согласно ст. 20, не разрешалось вложение иностранного капитала «кроме как в тех рамках, которых требует развитие национальной экономики, и в соответствии с целями национально-демократической революции и законами».

В последние десятилетия КНР и СРВ реализуют концепцию социалистической рыночной экономики, что привело к внесению соответствующих уточнений в конституционные акты, хотя в це-

лом сохраняется общий социалистический подход и регулирование осуществляется в рамках указанных выше параметров социалистической модели<sup>282</sup>. В силу такого рода достаточно серьезной трансформации социалистическая модель конституционного регулирования финансов существует в настоящее время в трех вариантах: в традиционном, можно сказать, «классическом» социалистическом варианте (КНДР), модифицированном варианте (Куба) и в варианте государств с социалистической рыночной экономикой (КНР, СРВ). Между этими вариантами модели социалистической конституции существуют некоторые различия, однако в целом минимализм финансовой конституции в современных социалистических конституциях сохранен как в традиционном варианте, так и в варианте социалистической рыночной экономики.

Общие для всех социалистических стран особенности социалистической финансовой конституции определяются общими установками социалистического государства: целями социалистического строительства, социалистическим характером государства, плановым характером экономики, доминированием социалистической государственной собственности и социалистической собственности в целом, полным контролем со стороны государства за осуществлением внешней торговли и т.д. Эти особенности финансовой конституции наблюдаются в конституционном регулировании как стран с нерыночной, так и рыночной экономикой.

В конституциях всех существующих в настоящее время социалистических стран присутствуют положения, которые устанавливают общую экономическую и финансовую структуру государства как централизованную и социалистическую, подчиненную целям социалистического строительства. В Конституции КНДР 1972 г., например, содержится положение о том, что КНДР «опирается на социалистические производственные отношения и базу самостоятельной национальной экономики» (ст. 19), народное хозяйство КНДР является плановым хозяйством (ст. 34). Кроме того, указывается, каким образом государство использует принцип плановости экономики: «Путем унификации и детализации планирования государство обеспечивает высокие темпы роста производства и пропорциональное развитие народного хозяйства». Следует отметить, что пропорции в КНДР понимаются опять-таки в контексте задач социалистического строительства именно в духе идей чучхе и сонгун.

---

<sup>282</sup> Особенности этого варианта социалистической модели финансовой конституции рассматриваются в главе III данной монографии.

Соответственно, бюджет также увязан с планом социалистического развития: «Корейская Народно-Демократическая Республика разрабатывает и исполняет государственный бюджет в соответствии с планами развития народного хозяйства».

Финансовая конституция Кубы в социалистический период претерпела две серьезные трансформации. Принятая в 1976 г. Конституция Кубы объявляла Республику «социалистическим государством рабочих, крестьян и других работников физического и умственного труда»<sup>283</sup> (ст. 1). Статья 15 «необратимо» устанавливала социалистическую государственную собственность на широкий круг объектов, включая сахарные заводы, фабрики и банки, что создавало экономическую основу для централизации экономики. В ст. 16 было установлено, что «государство организует, направляет и контролирует экономическую жизнь в стране согласно Единому плану социально-экономического развития»<sup>284</sup>. Эти и другие нормы обеспечивали конституционные основы централизованного социалистического государства. Финансовая конституция была лаконичной и включала положения о полномочиях Национальной ассамблеи народной власти «обсуждать и одобрять государственный бюджет» (п. «ж» ст. 73), «постановлять о денежной и кредитной системе» (п. «з» ст. 73), рассматривать отчетные доклады Совета министров, давать им оценку и принимать по ним решения (п. «ф» ст. 73), а в ст. 18 объявлялось, что внешняя торговля находится в исключительном ведении государства. Проект государственного бюджета, согласно ст. 96, разрабатывал Совет министров. Он же обеспечивал исполнение бюджета после его одобрения Национальной ассамблеей народной власти.

Прекращение существования социалистической системы в 90-е годы XX в. вызвало серьезный кризис в стране и потребовало перестройки экономической и финансовой систем. В 1992 г. в Конституцию были внесены изменения, которые создали некоторые основания для допущения частнопредпринимательской деятельности и привлечения иностранных инвестиций. Была смягчена и модернизирована характеристика государства как социалистического (ст. 1), из положения об общенародной собственности исчезло упоминание о ее необратимой передаче в собственность народа и, наоборот, появилось положение о возможности «в исключи-

---

<sup>283</sup> Республика Куба. Конституция и законодательные акты. – М. : Прогресс, 1980. – С. 33.

<sup>284</sup> Там же. С. 38.

тельных случаях» передачи ее в собственность физических или юридических лиц (ст. 15), а в отношении внешней торговли было установлено, что государство ее направляет и контролирует, а также законодательно определяет учреждения и государственные органы, осуществляющие деятельность в данной сфере, в том числе уполномоченные «определять физических и юридических лиц, имеющих право осуществлять экспортно-импортные операции и подписывать торговые соглашения» (ст. 18)<sup>285</sup>. Полномочия высших органов власти в финансовой сфере при этой некоторой либерализации экономической жизни не претерпели существенных изменений, но финансовая конституция при этом изменилась в силу некоторого уменьшения централизации управления экономикой и допущения, хотя и в очень ограниченных пределах, предпринимательской деятельности и иностранных инвестиций в различные сферы экономики, что означало появление нового вида налоговых поступлений в бюджет страны.

Конституция Кубы 2019 г. содержит существенно модернизированное регулирование экономической и финансовой сфер. Хотя в целом социалистическая терминология присутствует во многих статьях новой Конституции, она дополнена распространенной терминологией из международного и зарубежного конституционного права. Так, согласно ст. 1, Куба является социалистическим государством, основанным на труде, и вместе с тем правовым и социальным государством. Государство «направляет, регулирует и контролирует экономическую деятельность путем согласования национальных, территориальных, коллективных и индивидуальных интересов в интересах всего общества»<sup>286</sup> (ст. 19). В ст. 22 перечислены признанные государством формы собственности, в том числе частная собственность граждан Кубы и иностранцев и смешанная (охватывающая несколько форм собственности). Объекты общенациональной собственности разделены на две группы с разным статусом передачи прав на них физическим и юридическим лицам. Эти и другие изменения свидетельствуют о дальнейших шагах в сторону формирования рыночной экономики. Одновременно существенные изменения внесены и в финансовую составляющую конституционного регулирования. Появился новый орган конституционного

---

<sup>285</sup> Конституции государств Америки : в 3-х т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – Т. 2 : Карибский регион. – С. 554.

<sup>286</sup> Constitución de la República de Cuba. – La Habana : Granma, 2019. – P. 3.

уровня – Управление Генерального контролера Республики, ему посвящена отдельная глава, включающая ст. 160–163. Его задачей является обеспечение правильности и прозрачности управления государственными фондами и осуществление высшего контроля за административной деятельностью в сфере управления. Этот орган функционально независим от других государственных органов, подчинен президенту Республики и имеет централизованную систему с подчинением по вертикали. Генеральный контролер назначается на должность и отзывается с нее Национальной ассамблеей народной власти (в перерывах между сессиями Государственным советом). Связанные с конституционализацией этого органа изменения появились в статьях о компетенции законодательных и исполнительных органах. Однако поскольку одной из ключевых статей остается ст. 5 о руководящей роли Коммунистической партии, осуществление полномочий в области финансов и бюджета остается в значительной мере формальностью. Усиление контрольных функций специализированного органа государства с подчеркнутой централизацией и подчинением президенту свидетельствует о том, что, с одной стороны, государство надстраивает структуры, чтобы удерживать под контролем меняющуюся экономическую ситуацию, с другой, – что введение рыночных отношений на Кубе находится в начальной фазе и способы адекватного управления процессами еще не устоялись, поэтому ее финансовую конституцию можно оценить как один из вариантов перехода к финансовой конституции государства с социалистической рыночной экономикой.

К последним относятся СРВ и КНР. Элементы рынка, присутствующие в конституционной характеристике экономики этих стран (ст. 15 Конституции СРВ 1992 г., ст. 6, 16 Конституции КНР 1982 г.<sup>287</sup>), показывают, что в экономике этих стран уже значи-

---

<sup>287</sup> Согласно ст. 16 Конституции СРВ, «государство управляет и развивает многоукладную экономику товарного производства на основе рыночного механизма социалистической ориентации». Статья 6 Конституции КНР содержит положение о том, что «на начальной стадии построения социализма государство придерживается базисной экономической системы, при которой общественная форма собственности доминирует, а другие формы собственности развиваются параллельно, а также распределение по труду доминирует при сосуществовании с другими способами распределения». В ст. 15 Конституции КНР содержится положение о том, что «государство осуществляет на деле социалистический рыночный метод хозяйствования». См. : Конституции государств Азии : в 3 т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : НОРМА, 2010. – Т. 3 : Дальний Восток. – С. 116, 230.

тельную роль играет капиталистический сектор. Это заставляет конституционного законодателя проводить разграничение в управлении разными секторами народного хозяйства и, соответственно, в их финансировании.

В данном ракурсе в конституциях социалистических стран с элементами рыночной экономики наблюдается ряд особенностей, которые более выражены в Конституции СРВ, несколько в меньшей степени – в Конституции КНР.

Во-первых, упоминание о капиталах. Этот термин, нехарактерный для социалистического регулирования как такового (поскольку изначально одной из целей социалистического строительства являлось уничтожение власти мирового капитала), встречается в действующей Конституции СРВ (ст. 16, 21, 24, 25) и в Конституции КНР (ст. 18) как важный элемент их современной экономики. Вложение капиталов, в том числе иностранных, в экономику этих стран поощряется (ст. 25 Конституции СРВ) или разрешается (ст. 18 Конституции КНР). Для иностранных инвесторов в СРВ установлены дополнительные гарантии. Согласно ст. 25 Конституции СРВ, «предприятие с иностранным капиталом не может быть национализировано». В Конституции КНР акцент сделан на соблюдении иностранными предприятиями и другими иностранными хозяйственными организациями законов КНР. По вопросу о гарантиях содержится общая формулировка о том, что их «законные права и интересы охраняются законами Китайской Народной Республики» (ст. 18), что означает прямую отсылку к закону при определении реального объема их прав и степени защищенности. Тем не менее и такое регулирование явилось для КНР шагом вперед в вопросе защиты частного иностранного капитала.

Во-вторых, в силу значительного присутствия частного капитала в странах в противоположность тотальному доминированию государства в финансовой сфере возникла необходимость очертить на конституционном уровне финансирование различных сфер именно государством. В Конституции СРВ положения, относящиеся к сфере культуры, образования, науки и технологий, наряду с традиционными формулировками (государство «сохраняет», «развивает», «уделяет внимание», «управляет», «вырабатывает и осуществляет национальную политику»), присутствует выражение «государство финансирует» (ст. 38 и 39, посвященные науке и здравоохранению). В Конституции КНР пока сохранена традиционная социалистическая терминология.

В-третьих, по указанным в предыдущем пункте причинам в СРВ используется понятие «финансовая и денежная политика государства» (п. 4 ст. 84 Конституции СРВ – применительно к компетенции Национального собрания СРВ и п. 4 ст. 112 – применительно к полномочиям Правительства СРВ). В Конституции КНР присутствует только традиционная терминология о рассмотрении и утверждении государственного бюджета и отчета о его исполнении Всекитайским собранием народных представителей (п. 10 ст. 62 Конституции КНР).

В-четвертых, немаловажной особенностью являются новеллы в отношении национализации, которая на заре социалистического строительства в социалистической теории и на практике рассматривалась как необходимое и законное средство пополнения бюджета и народного хозяйства (причем, как правило, без какой-либо компенсации). Подход социалистических государств к экспроприации настолько своеобразен, что в научной литературе по международному праву его выделяют в качестве особого вида наряду с теорией международного стандарта (доктрина Халла – характерна для развитых государств), теорией национального стандарта (доктрина Кальво – применяется в развивающихся государствах). Если первый подход предполагает отсутствие дискриминации, обоснование наличия публичного интереса с соблюдением определенной процедуры, урегулированность изъятия законом, а также быструю, адекватную и справедливую компенсацию, то социалистический подход к национализации рассматривается обычно как наиболее жесткий, не отвечающий указанным критериям<sup>288</sup>.

Положения о национализации в Конституции СРВ включены в две статьи и носят запретительный характер: в ст. 25 по отношению к предприятиям с иностранным капиталом без каких-либо исключений, в ст. 23 по отношению к законной собственности лиц и организаций с оговоркой, что «в случае крайней необходимости в интересах государства, национальной обороны и безопасности страны государство может принудительно выкупать, реквизировать имущество отдельных лиц или организаций с компенсацией стоимости по рыночным ценам. Порядок покупки и пользования определяется законом». Вполне очевидно, что разница в конституционном регулировании между общим порядком для физических

---

<sup>288</sup> См. об этом: Аюнов А.З. Международно-правовое и внутригосударственное регулирование иностранных инвестиций : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – С. 16.

лиц и организаций и регулированием предприятий с иностранным капиталом установлена, с тем чтобы не отпугнуть иностранных инвесторов и, наоборот, продемонстрировать готовность государства к созданию для них благоприятных условий. Кроме того, данное положение должно было в первую очередь создать гарантии для инвестиций вьетнамцев, проживающих за границей, об этом свидетельствует мотивировка Решения Национального собрания Вьетнама N 51/2001/QH-10 от 25 декабря 2001 г. Об изменении и ограничении некоторых статей Конституции 1992 г.<sup>289</sup> Вместе с тем следует отметить, что социалистическое правопонимание конституции обычно сводится к отождествлению содержания конституционных положений с той трактовкой, которую они получили в законе. На практике конституционное положение о защите иностранных инвестиций, реализуемое посредством Закона об иностранных инвестициях 1996 г. с изменениями 2000 г., означает защиту от национализации на основе административных актов. Оно гарантирует компенсацию в случае отдельных изъятий и открывает путь судебного обжалования<sup>290</sup>.

В Конституции КНР по вопросу об изъятии собственности имеется одна, довольно сдержанно сформулированная статья. Согласно п. 2 ст. 13, «государство в общественных интересах и в соответствии с законом может экспроприировать или реквизирировать частную собственность для собственных нужд с предоставлением соответствующей компенсации». Китайские исследователи отмечают, что, к сожалению, текущее законодательство КНР в этом отношении не гарантирует в достаточной степени прежде всего справедливой и достаточной компенсации при национализации, в нем существуют различные лазейки для обхода гарантий<sup>291</sup>.

Тем не менее можно констатировать, что данный источник пополнения ресурсов государства на конституционном уровне в социалистических странах с рыночными элементами в определенной степени ограничен, в отличие от «классической» социалистической модели.

---

<sup>289</sup> См. об этом: Nguyen Khanh Bui. Das Wettbewerbsrecht im Rahmen der Wirtschaftsverfassung Vietnams unter Berücksichtigung der deutschen und europäischen Wirtschaftsverfassung. – Potsdam : Frank&Timme, 2007. – S. 136.

<sup>290</sup> Ibid.

<sup>291</sup> См., например : Фэн Цюань. Правовые аспекты изъятия земельных участков в Китае // Вестник РУДН. Серия Юридические науки. – 2008. – № 3. – С. 65.

В-пятых, макрорегулирование, осуществляемое социалистическими странами с момента их возникновения на практике, в современных социалистических конституциях получило новое конституционное оформление в ст. 15 Конституции КНР в положении о «совершенствовании макроэкономического регулирования» и в ст. 16 Конституции СРВ в виде положения о том, что «государство ускоряет в разных формах процесс построения материально-технической базы, расширяет отношения экономического, научно-технического сотрудничества с мировым рынком».

## **2.7. Постсоциалистическая модель и ее трансформации**

Переход бывших социалистических стран к новому постсоциалистическому этапу произошел в результате распада Советского Союза и развала социалистической системы. В постсоциалистических странах были проведены экономические реформы, осуществлена широкомасштабная приватизация, что привело к изменению характера финансового сектора и появлению наряду с государственным сектором – частного. На этом пути постсоциалистическим странам пришлось предпринять серьезные экономические и социальные усилия и принести жертвы, которым, как отмечают некоторые эксперты, не придали значения и масштабы которого неизвестны гражданам Западной Европы<sup>292</sup>.

Возврат к традиционным западным конституционным ценностям предопределил возвращение на конституционный уровень института парламентского контроля за финансами и специальных процедур принятия бюджета и контроля над ним, регулирования государственных займов и государственного долга, денежной системы и других институтов, характерных для западной финансовой конституции и привязанных к деятельности представительного учреждения, однако переход к этому произошел не сразу.

На начальном этапе постсоциалистической трансформации часть постсоциалистических республик внесла изменения в конституции, действовавшие в социалистический период, исключив

---

<sup>292</sup> Torres Kumbrian R.D., Izquierdo Collado J.d.D. La regla de oro en la Constitución polaca de 1997 y su influencia social y económica // Estudios de Deusto. – Bilbao, 2012. – Vol. 60, N 1. – P. 266.

из них социалистические положения, с тем чтобы позднее разработать и принять новые конституции. В Польше в период с 1990 по 1997 г. действовала так называемая малая Конституция, которая модифицировала положения предшествовавшего законодательства, что «позволило обеспечить правовое функционирование польского государства в годы демократического и экономического перехода»<sup>293</sup>. Венгрия провела настолько фундаментальную реформу Конституции 1949 г., что она продолжала действовать до 2011 г. Законом XXXI 1989 г. были внесены изменения почти в 100 статей Конституции 1949 г., при этом была полностью исключена коммунистическая терминология и упоминания о социализме. В Конституцию была введена глава «Государственная счетная палата и Венгерский национальный банк» (параграфы 32c и 32d). В результате уже на начальном этапе трансформации финансовой конституции этой страны, в 1989 г., была создана Государственная счетная палата Венгрии, а в 1992 г. парламент принял Закон № XXXVIII от 1992 г. «О государственных финансах», на основе которого стала осуществляться перестройка финансовой системы. Это позволило парламенту в 1995 г. создать Казначейство Венгрии<sup>294</sup>.

Другие республики, как, например, Грузия или Латвия, приняли решение вернуться к досоциалистическому регулированию, причем в Грузии относительно недолго действовала Конституция 1921 г., подвергнутая конституционной реформе в 1994 г., а в Латвии Конституция 1922 г. с более поздними изменениями действует до сих пор.

«Стартовые» позиции и проблемы, которые пришлось решать в процессе этого перехода, были различными у разных стран. С точки зрения преобразования национальной финансовой конституции можно выделить три группы стран: постсоветские республики, прибалтийские республики и постсоциалистические страны Восточной Европы.

Постсоветские республики, являвшиеся ранее составными частями Советского Союза, т.е. в высокой степени централизован-

---

<sup>293</sup> Torres Kumbrián R.D., Izquierdo Collado J.d.D. La regla de oro en la Constitución polaca de 1997 y su influencia social y económica // Estudios de Deusto. – Bilbao, 2012. – Vol. 60, N 1. – P. 263.

<sup>294</sup> Немец Э. Система государственного внутреннего контроля Венгрии. – Будапешт, 19 июня 2012 г. – URL: [https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/1-chu\\_pempal\\_2012june\\_rus.pdf](https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/1-chu_pempal_2012june_rus.pdf) (дата обращения 01.09. 2021).

ного государства, не имели самостоятельной финансовой системы и денежной единицы. Элементы финансовой конституции в их конституциях социалистического периода воспроизводили в отношении регулирования финансов на уровне республики модель федерации. Соответственно конституционному законодателю в этих странах предстояло не только освободиться от конституционного регулирования социалистического образца и социалистической терминологии, но и выстроить новую собственную финансовую систему, ввести свою валюту, а также принять конституцию, соответствующую особенностям данной республики и обеспечивающую адекватное новым условиям регулирование публичных финансов. Постсоциалистические переходные конституции, направленные на создание рыночных отношений, стали использовать на конституционном уровне термин «рыночная экономика», провозгласили свободу экономической (предпринимательской) деятельности, принцип защиты частной собственности, равноправия форм собственности.

Вопрос о том, насколько достаточными для введения рыночной экономики являются такие конституционные положения, является дискуссионным, однако в данном случае важно, что такой механизм по крайней мере строился на представлениях о существовавшей в момент принятия этих конституций в других странах рыночной экономике и отражает ее особенности. Данные положения экономического характера придали новое содержание и положениям, регулирующим финансовые отношения. Постсоциалистические конституции в отношении регулирования финансов отличаются по многим параметрам друг от друга. Так, в российской Конституции 1993 г. отсутствуют специальные механизмы контроля за внешними займами и государственным долгом, в конституциях постсоциалистических стран, вошедших в ЕС, их регулированию, наоборот, уделяется большое внимание, причем помимо требований ЕС указанное регулирование укладывается в традиции, возникшие на заре конституционализма.

Процесс трансформации бывших социалистических республик происходил по-разному и различными темпами. Большинство этих республик не имело собственного опыта либо государственности, либо конституционализма. Отдельные республики имели такой опыт, из числа советских республик им обладали прибалтийские республики. Они могли опираться на досоветский опыт конституционного регулирования и выдвигали обоснования вос-

становления досоветской государственности<sup>295</sup>, а Латвия вернулась к своей Конституции 1922 г.

В силу особенностей правовой культуры и менталитета, а также относительно недавнего, по сравнению с другими советскими республиками вхождения в состав СССР, конституционный законодатель этих республик мог легче оценить имевшийся к этому моменту европейский опыт конституционного регулирования публичных финансов.

Постсоциалистические страны Восточной Европы находились с точки зрения возможностей трансформации финансовой конституции в еще более выигрышном положении, поскольку они обладали собственным досоциалистическим опытом движения к созданию конституционного строя: Конституция Польши 1791 г. была принята раньше знаменитой французской Конституции 1791 г., Тырновская конституция Болгарии 1789 г. считалась одной из наиболее прогрессивных конституций своего времени в Европе, другие страны также приобрели первый (позитивный или негативный) опыт приобщения к конституционному строительству в рамках Австрийской империи еще в XIX в. Принятые в социалистический период конституции этих стран также сохраняли определенное своеобразие конституционного регулирования и часть из них предпринимала шаги по поиску своей модели развития в рамках социалистической системы (Югославия, в определенной степени Венгрия). Некоторые постсоциалистические страны Восточной Европы изначально взяли курс на создание новых конституций европейского образца (Болгария, Польша).

Главной проблемой новых земель, созданных на территории бывшей ГДР и вошедших в состав ФРГ<sup>296</sup>, стала адаптация к новому для них государственному и экономико-финансовому устройству, а также создание конституций в рамках германской правовой культуры и достижений германского конституционного права. Для ФРГ вхождение воссозданных земель повлекло необходимость

---

<sup>295</sup> Подробнее о причинах и особенностях процесса выхода прибалтийских республик см.: Хащина Э.Э. Правовые акты о независимости прибалтийских республик 1988–1990 гг. как основа для моделирования механизма предотвращения сецессий // Контуры глобальных трансформаций : политика, экономика, право. – 2021. – Т. 14, № 1. – С. 54–55.

<sup>296</sup> На территории бывшей ГДР, вошедшей в состав ФРГ в прежних исторических границах, были воссозданы пять земель: Бранденбург, Мекленбург-Передняя Померания, Саксония, Саксония-Ангальт и Тюрингия. В ГДР деление на земли отсутствовало.

трансформации собственной финансовой конституции в части финансового выравнивания, поскольку потребовалась финансовая помощь экономически более слабым новым землям, в которых начался демонтаж устаревших по сравнению с другими землями хозяйственных объектов и модернизация экономики. Позднее, по мере экономического и финансового усиления отдельных из новых земель такое перераспределение финансов с целью выравнивания стало распространяться и на наиболее сильные новые земли. Изменение экономической и финансовой организации новых земель путем вхождения в уже существующее государство с рыночной экономикой и развитой системой публичных финансов, а также традициями их конституционного оформления существенно облегчило этим землям становление новых финансовых конституций. Кроме того, у этих земель имелись собственные конституции в досоциалистический период, поэтому подготовка и принятие новых конституций в 90-е годы XX в., после вхождения в ФРГ, проходили относительно легче, чем в других постсоциалистических государствах. Эти новые конституции земель включали отдельные главы, посвященные публичным финансам, и их содержание соответствовало началам и принципам права ФРГ. Анализ последующего развития и изменения финансовых конституций земель находится за рамками данной монографии, поскольку они вполне вписаны в правовую систему ФРГ и в целом разрешили проблемы постсоциалистического характера, по крайней мере в конституционной сфере.

Первые редакции новых постсоветских конституций, принятые в начале 90-х годов (Конституция Узбекистана 1991 г., Конституция Туркменистана 1992 г., Конституция Кыргызской Республики 1993 г., Конституция Казахстана 1993 г., Конституция Российской Федерации 1993 г., Конституция Беларуси 1994 г.), в целом сохранили некоторые положения и формулировки советских конституций: например, об утверждении бюджета и отчете по нему (с изменением названия соответствующих органов и отказом от привязки к планам социально-экономического развития, как это было в советских конституциях, поскольку положения о социалистическом планировании были в большинстве конституций исключены), об обязанности платить налоги, о регулировании представительным органом финансовой системы и некоторые другие.

Вместе с тем уже на этом этапе в новых или переработанных старых конституционных текстах появляются новые для этих стран институты и положения. К их числу можно отнести появле-

ние в Конституции положений о центральных (национальных) банках. Такие положения были включены в ст. 124 Конституции Узбекистана 1991 г., ст. 121 Конституции Казахстана 1993 г., ст. 145 Конституции Беларуси 1994 г., однако их содержание достаточно существенно различалось. Так, ст. 124 Конституции Узбекистана 1991 г. устанавливала, что «банковскую систему Республики Узбекистан возглавляет Центральный банк Республики»<sup>297</sup>. Такая конституционная формулировка говорила о неразвитости банковской сферы в этот период, отсутствии в ней частных банков, что потребовало бы иной формулировки. В ст. 121 Конституции Казахстана 1993 г. было включено следующее положение: «Банковскую систему в Республике Казахстан составляют Национальный банк Республики Казахстан, подотчетный Верховному Совету и Президенту Республики, а также иные государственные и частные банки»<sup>298</sup>. Формулировка этой статьи говорила как о факте появления частных банков, так и о недостаточной разделенности частного и публичного секторов. Наиболее близкой к формулировкам европейских конституций стран с рыночной экономикой и оформленными публичными финансами было положение ст. 121, предложенное в проекте 1993 г. Конституции Молдовы: «Исключительное право на эмиссию денежных знаков принадлежит Национальному банку, ответственному за свою деятельность перед парламентом»<sup>299</sup>. Эта формулировка вошла в Конституцию Молдовы 1994 г. в несколько измененном виде: «Исключительное право эмиссии денежных знаков принадлежит Национальному банку Республики Молдова. Эмиссия осуществляется по решению парламента»<sup>300</sup>.

Другой новеллой стало появление в постсоветских конституциях норм о национальной денежной единице. Ими были объявлены: в Конституции России – рубль (п. 1 ст. 75 Конституции Российской Федерации 1993 г.), в Конституции Молдовы – лей (п. 2 ст. 130 Конституции 1994 г.), в Конституции Азербайджана. – манат (ч. III ст. 19 Конституции Азербайджана 1995 г.). В конституции стран

---

<sup>297</sup> Новые конституции стран СНГ и Балтии. – М. : Манускрипт, 1994. – С. 470.

<sup>298</sup> Там же. С. 250.

<sup>299</sup> Там же. С. 341.

<sup>300</sup> Новые конституции стран СНГ и Балтии : сб. документов. – Изд. 2-е. – М. : Манускрипт, 1997. – С. 341.

Восточной Европы такого рода положения не были включены, в том числе по соображениям вхождения в ЕС с его единой валютой.

Поскольку в новых актах была содержательно изменена концепция конституционного регулирования экономики, это коснулось, соответственно, и государственных финансов, которые утратили тотальный, всеобъемлющий характер в условиях нацеленности на развитие частного предпринимательства и частных финансовых институтов. Ориентация на западные образцы стимулировала отказ не только от пышных и многословных формулировок применительно к регулированию экономики (что, впрочем, удалось не во всех конституциях), но и от целого ряда норм, характерных именно для социалистической модели, отказ от них сделал конституционное регулирование экономических отношений менее объемным. Что же касается государственных финансов, то они фактически постепенно приобрели статус публичных, что свидетельствовало об отказе от их полного огосударствления. Однако термин «публичные финансы» приживался в постсоциалистических странах с разной скоростью, в постсоветских республиках дольше, он не использовался в их первых постсоветских конституциях за редким исключением (Конституция Молдовы 1994 г.), в европейских постсоциалистических странах – быстрее, об этом свидетельствует, в частности, терминология этих конституций (например, Конституции Румынии 1991 г.), а их регулирование, наоборот, выросло в объеме и по кругу вопросов, а также изменилось содержательно.

В ряде конституций появились специальные главы, разделы, посвященные финансам (часть XIII «Государственные финансы» и часть XIV «Высший государственный контроль» в Конституции Албании, раздел VII «Финансово-кредитная система Республики Беларусь» в Конституции Республики Беларусь 1996 г. Глава шестая «Государственные финансы и контроль» Конституции Грузии 1995 г., глава XXV «Финансы и кредиты» Конституции Республики Узбекистан 1992 г., глава восьмая «Финансы и государственный бюджет» Конституции Эстонии 1992 г., раздел VI «Национальная экономика и публичные финансы» Конституции Молдовы 1994 г. и др.).

В некоторых постсоветских республиках просто сократили положения об экономике и финансах до нескольких статей, что позволило избежать проектного характера конституции и включения положений, которые еще не были апробированы и должны были вводиться в законодательство в будущем. Так, в Конституции Таджикистана 1994 г. из комплексных норм об экономике

(помимо права собственности, сформулированного как права человека в ст. 32) «осталось» две статьи о том, что основу экономики страны составляют различные формы собственности, имеющие равную правовую защиту, провозглашение свободы экономической деятельности и характеристика объектов исключительной государственной собственности (ст. 12–13), что же касается публичных финансов, то они были урегулированы лаконично в рамках полномочий Маджлиси Оли (законодательного органа Таджикистана) в двух пунктах ст. 49 Конституции, где к полномочиям этого органа было отнесено «утверждение государственного бюджета, определение возможного размера дефицита государственного бюджета и источников его покрытия, контроль за исполнением бюджета, определение налоговой политики, а также дача разрешения на выдачу и получение государственного кредита» (п. 15), «определение денежной системы» (п. 16)<sup>301</sup>.

В части постсоциалистических конституций (в Конституции Румынии 1991 г., Конституции Узбекистана 1992 г., Конституции Молдовы 1994 г., Конституции Литвы 1992 г.) конституционный законодатель предпринял попытку создать комплексное регулирование экономической и финансовой сфер, например, соединив их регулирование в одной главе. Так, в Конституцию Румынии 1991 г. в части IV «Экономика и публичные финансы» вошли статьи о финансовой системе (ст. 136), национальном публичном бюджете (ст. 137), налогах и сборах (ст. 138), Счетном суде (ст. 139).

В Конституции Узбекистана 1992 г. сохранилась глава об экономических основах общества (XII), за которой следовала еще более детальная глава об общественных объединениях (ст. 56–62, развивавшая право на объединение по ст. 34 этой же Конституции), и она была дополнена главой XXV «Финансы и кредиты», в трех статьях которой (ст. 122–124) декларировалось наличие у республики собственной финансовой и денежно-кредитной, единой налоговой и банковской систем, причем относительно последней указывалось, что она возглавляется Центральным банком республики. Глава IV «Народное хозяйство и труд» в Конституции Литвы 1992 г. сочеталась с главой XI «Финансы и государственный бюджет», которая включала статью о Центральном банке, денежной эмиссии, о бюджетной системе, о государственном займе и других имущественных обязательствах государства, налогах, других платежах в бюджет и сборах.

---

<sup>301</sup> Конституции стран СНГ и Балтии. – М. : Юрис, 1999. – С. 394.

Еще один вариант регулирования финансовых отношений содержался в Конституции Словакии 1992 г., в которой отсутствовала глава о финансах, но в главе третьей имелся раздел первый, который назывался «Экономика Словацкой Республики». Он содержал положения о статусе и организации Национального банка Словакии, государственном бюджете, законодательном установлении государственных целевых фондах, включенных в государственный бюджет, а также о налогах и сборах. Таким образом, финансовая конституция в этой Конституции регулировалась «внутри» экономической конституции.

Что касается Латвии, где было восстановлено действие Конституции 1922 г., то в ней публичные финансы остались урегулированными в рамках, задаваемых изначальным текстом. В раздел V «Законодательство» включены положения о бюджете и отчете о его исполнении (ст. 66); о запрете передачи на народное голосование бюджета и законов о займах, налогах, таможенных сборах и железнодорожном тарифе (ст. 73); кроме того, в Конституции имеется раздел VII «Государственный контроль», в ст. 87 и 88 которого устанавливается статус государственного контроля как независимого коллегиального учреждения, определяется порядок назначения и отстранения от должности государственных контролеров, а устройство и компетенция Государственного контроля должны быть определены особым законом.

Разнообразие вариантов перехода от социалистической к постсоциалистической финансовой конституции свидетельствует о многовариантности такого перехода и о различной степени готовности к переменам, существовавшей в разных странах бывшего социалистического лагеря.

Дальнейшая эволюция и изменения финансовых конституций постсоциалистических стран протекали в зависимости от того, к какой группе они относились: страны, ориентированные на вхождение в ЕС или вступившие в него (к этой группе можно отнести в основном восточноевропейские страны, прибалтийские страны и Украину), и страны, тяготеющие в той или иной степени к СНГ и Евразийскому экономическому союзу.

На страны первой группы, вошедшие в Европейский союз, распространилось правовое регулирование, действующее в рамках ЕС, и они должны производить необходимые изменения своих финансовых конституций в соответствии с политикой ЕС. Центральные банки государств – членов ЕС (Болгарии, Венгрии и др.) стали частью европейской системы банков и несут обязанности по обес-

печению финансовой стабильности и принятию мер, препятствующих росту инфляции. Конституции части стран первой группы претерпели существенные изменения в связи с требованиями ЕС о включении «золотого правила» бюджетного равновесия (одной из первых такие изменения в Конституцию 1997 г. внесла Польша).

Однако движение в направлении большего соответствия европейским ценностям в этой группе стран осуществляется не всегда однозначно прямым путем, а иногда и с явными отклонениями. Известным примером является принятие в 2011 г. новой Конституции Венгрии, которая помимо различного рода других положений, демократичность которых сразу вызвала сомнение у европейских юристов и политиков, включала статью о так называемом «налоге на права человека». В ст. 37 Основного закона Венгрии, принятого в 2011 г., четвертой поправкой было внесено положение, согласно которому в случае, если уровень государственного долга превосходит ВВП и государству будет предписано выплатить определенную сумму по решению Конституционного суда Венгрии, Суда Европейского союза и других судов, то для покрытия нехватки в бюджете может быть установлен специальный налог<sup>302</sup>. Таким образом венгерское государство попыталось переложить на граждан компенсацию за нарушение прав человека и гражданина, совершенных его органами. Это положение было расценено Венецианской комиссией как не соответствующее европейским конституционным требованиям и отменено пятой поправкой Конституции Венгрии<sup>303</sup>.

Что касается стран второй группы, то их финансовые конституции трансформируются в зависимости от реформирования формы правления и степени отражения в конституции политического режима. Так, в 2020 г. в Конституцию Туркменистана были внесены изменения, которые создали двухпалатную структуру парламента. Это повлекло трансформацию реализации законодательной и бюджетной функций парламентом. Согласно ст. 81 Конституции Туркменистана, меджлис рассматривает вопрос об утверждении бюджета и отчета о его исполнении (п. 3), а Халк Маслахаты «рассматривает принятый меджлисом закон Туркменистана по вопросам Государственного бюджета Туркменистана» (п. 3

---

<sup>302</sup> Стенькин Д.С. Характер и специфика конституционных поправок к Основному закону Венгрии // Порівняльно-аналитичне право. – Ужгород, 2016. – № 2. – С. 54–56.

<sup>303</sup> Там же. С. 56.

ст. 80)<sup>304</sup>. В ст. 83 урегулирован порядок решения вопроса в случае расхождения позиций палат. Вместе с тем в ст. 82 предусмотрено, что высший представительный орган Туркменистана может передавать президенту право издавать законы (с последующим утверждением представительным органом) по всем вопросам, за исключением принятия и изменения Конституции, уголовного и административного законодательства, судопроизводства. Таким образом, финансовые законы попадают в группу законов, которые могут быть приняты президентом, включая внесение изменений в бюджет.

Включение в постсоциалистические конституции норм, заимствованных из разных по происхождению и времени появления источников, неизбежно придает своеобразию постсоциалистическим конституциям и свидетельствует об их переходном характере. С одной стороны, в большинстве из них доминируют положения о финансах из конституций развитых стран, отражающие современный этап конституционного регулирования финансов, с другой – просматриваются параллели с конституционным регулированием развивающихся стран и некоторые черты социалистического регулирования.

Особенностью постсоциалистических финансовых конституций является часто встречающееся и относительно детальное регулирование статуса Центрального банка, практически повсеместное регулирование вопроса о национальной денежной единице как инструменте становления самостоятельной национальной государственности (ранее такой инструмент применялся довольно часто в развивающихся странах), относительно подробное закрепление статуса нового для них органа – Счетной палаты. Все эти положения могут стать неизменной частью конституций этих стран в будущем, вместе с тем разграничение полномочий в системе финансовых органов, как показывает практика постсоциалистических стран, может трансформироваться и дальше, причем в различных направлениях, в том числе возможны возвратные процессы и некие новеллы недемократического характера. Для постсоциалистических стран – членов ЕС действуют определенные ограничители в виде решений органов ЕС в русле поддержания европейской конституционной культуры. Развитие постсоветских республик может идти по совершенно своеобразному пути.

---

<sup>304</sup> Конституционный закон Туркменистана о внесении дополнений и изменений в Конституцию Туркменистана от 26.09.2020. – URL: <https://www.parahat.info/law/02ic> (дата обращения 01.04.2021).

## Глава III

### ОСОБЕННОСТИ ТРАНСФОРМАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ ФИНАНСОВОЙ КОНСТИТУЦИИ

Как известно, на конституционный уровень регулирования выносятся наиболее социально значимые вопросы. Стать таковыми они могут в силу различных причин: их объективной роли и «веса» в жизни общества; благодаря конкретным историческим обстоятельствам; в силу традиции внимания законодателя к тем или иным сферам и общественным отношениям; из-за конкретных интересов одной из доминирующих в конституционном процессе политических сил и т.д. Все это, если иметь в виду мировой конституционный опыт, в полной мере относится и к публичным финансам как объекту конституционного регулирования и, в свою очередь, предопределяет многообразие конституционного регулирования финансовой конституции. Каждая национальная финансовая конституция уникальна, поскольку, во-первых, она «погружена» в национальную экономическую конституцию со всеми ее особенностями, во-вторых, она взаимодействует с национальной правовой системой, которая нередко оказывает «обратное влияние» на финансовую конституцию в рамках национальной конституции, в-третьих, практика реализации и толкования финансовой конституции, в частности в решениях органов конституционного контроля, надстраивается, исходя из национальных потребностей функционирования финансов, отсюда отдельные ее аспекты могут быть более наполненными, другие менее.

Тем не менее можно выявить некоторые компоненты финансовой конституции, характерные для большинства или значительной части стран, это: компетенция государственных органов в фи-

нансовой сфере, положения о бюджете, порядке его принятия и отчетности по бюджету, вопросы макрорегулирования финансовой сферы; долговые обязательства государства и граждан по отношению к государству; высший финансовый контроль и финансовая юрисдикция; статус Центрального банка; отдельные виды бюджетных расходов (вознаграждение сенаторов и парламентариев, финансирование выборов, субсидии для выравнивания уровня экономического развития регионов и т.д.); гарантии от злоупотреблений при распоряжении государственными средствами.

Положения о публичных финансах, содержащиеся в современных конституциях и составляющие в совокупности финансовую конституцию, весьма разнообразны. Наряду с новыми положениями в них сохраняются и традиционные, свойственные национальным моделям подходы к регулированию отдельных институтов финансовой конституции. Их формулировки в целом отражают современные (в том числе и экономические) представления о финансах и вместе с тем нередко несут отпечаток прежних представлений и подходов. Поскольку часть этих институтов была рассмотрена достаточно подробно ранее, в рамках анализа этапов и моделей финансовой конституции, в данной главе освещены некоторые наиболее подверженные трансформации институты финансовой конституции в настоящее время или потенциально в ближайшем будущем.

### **3.1. Денежная эмиссия и криптовалюта**

Криптовалюта – новое явление в финансовой и экономической жизни, которое связано с появлением новой технологии блокчейна<sup>305</sup>. Эта технология устраняет промежуточные звенья между участниками финансовых расчетов и в принципе делает их недоступными для контроля со стороны государства, которое в силу особенностей данной технологии не имеет доступа к кошелькам. Таким образом, государство в условиях цифровой экономики столкнулось с явлением, которое сложно урегулировать исходя из традиционных институтов и представлений о предмете правового регулирования, тем более что сама криптовалюта, не-

---

<sup>305</sup> Генкин А., Михеев А. Блокчейн. Как это работает и что ждет нас завтра. – М. : Альпина Паблишер, 2018. – 592 с.

смотря на утвердившееся название, валютой в традиционном смысле не является – это средство платежа в виде кода.

Виртуальные валюты имеют целый ряд привлекательных для потребителей сторон: децентрализация процесса появления криптовалют (поскольку их генерирует вся сеть путем майнинга); отсутствие посредников; отсутствие комиссии; невозможность заморозить счет; анонимность криптовалют (транзакции с криптовалютами находятся в открытом доступе, их легко отследить, но они не имеют привязки к конкретным лицам, которые их осуществили) и др.<sup>306</sup> Негативной стороной для потребителей является невозможность просить правовую защиту в случае нарушения их прав<sup>307</sup> и отсутствие стабильного обеспечения криптовалюты (стоимость криптовалюты определяется соотношением спроса и предложения). Для государства отрицательными сторонами криптовалют являются: невозможность создания процесса постоянного контроля, анонимность криптовалют, которая влечет опасность их использования в преступных целях. Следует отметить, что для государства правовое регулирование криптовалюты – это двойная проблема.

С одной стороны, в случае разрешения криптовалют необходимы дополнительные усилия соответствующих служб по обеспечению государственной безопасности, так как уже имели место случаи использования криптовалют террористическими организациями для своих целей, и помимо этого от государства требуются креативные решения для налогообложения операций с криптовалютами.

С другой стороны, простое решение этих проблем в виде запрета криптовалют означает утрату возможности пополнения бюджета за счет перспективной инфраструктуры цифровой экономики, демонстрирующей быстрый рост, которому не могут помешать даже крупные игроки традиционной экономики. Вместе с тем нельзя не отметить, что за этими внешними проблемами стоит и еще более серьезная конституционно-правовая проблема, относящаяся к сущностным характеристикам государства. Появление криптовалюты затрагивает традиционную функцию государства:

---

<sup>306</sup> Алексеев Н.В. Неклассические объекты гражданского права. Особенности правовой природы криптовалют // Право, история, теория, практика : сб. статей и материалов конференции (Брянск, 18–19 апреля 2017 г.). – Брянск, 2017. – С. 31–33.

<sup>307</sup> Там же.

речь идет о возможности децентрализации эмиссии денежных потоков, что нарушает эксклюзивное право государства на эмиссию денежной массы. После отказа государств от золотовалютного стандарта в 70-е годы XX в. сложилась ситуация, когда, по наблюдению экономиста Дж. Робинсона, большинство валютных систем не подкреплены каким-либо товаром, по сути они основаны на вере в валюту<sup>308</sup> и в национальное государство, которое ее выпускает. Хотя доллар США испытывает периодические колебания, а бюджет страны обременен огромным долгом, вера в данную валюту сохраняется за счет огромного экономического потенциала страны. Однако далеко не все государства обладают таким запасом доверия, в этом плане хорошо проявившие себя и пользующиеся доверием общества криптовалюты вполне в состоянии конкурировать с национальными валютами. Появление криптовалюты как нового явления финансовой жизни в этом отношении является вызовом как для современных государств<sup>309</sup>, так и для национальных финансовых конституций. Хотя на конституционном уровне положения о криптовалюте еще не появились и, вероятно, длительное время могут не появиться в силу новизны и высокой степени связанных с ней рисков, сам факт ее существования затрагивает конституционно-правовой уровень регулирования финансовой системы.

Если рассматривать криптовалюту только как новое технологическое решение, то с этой точки зрения ее конституционное регулирование не является какой-то сложной законодательно-технической проблемой. Конституционная история полна примерами того, как в конституционные положения вписывались новые технологии или созданные на их основе новые технологические объекты, виды транспорта и т.п. Для этого использовались и используются, например, перечни объектов исключительной государственной собственности, включающие различные современные технологические и энергетические объекты: спектр электромагнитных частот для распространения сигналов радио, телевидения и других СМИ (Конституция Эквадора 1998 г.) или ядерная энергия (Конституция Болгарии 1991 г.).

---

<sup>308</sup> Robinson J. Bankruptcy of Our Nation : 12 Key Strategies for Protecting Your Finances in These Uncertain Times. – Lithia Springs : New Leaf Publishing Group, 2009. – P. 40.

<sup>309</sup> Задохин А., Горелик И. Криптовалюта : глобальный вызов национальному государству // Обозреватель – Observer. – 2020. – № 9. – С. 110–122.

Конституционно-правовая практика свидетельствует о существовании и других вариантов подобного рода обогащения содержания конституционных текстов. Известный пример в свое время появился в рамках конституционного регулирования статуса железных дорог. Бурное железнодорожное строительство, развернувшееся в XIX в., активно влияло на развитие всех отраслей хозяйства, перемещение рабочей силы, рост внутреннего рынка, вызывало появление новых и давало новый импульс для развития старых городов<sup>310</sup>. Государство не могло не заметить этот феномен. Он получил отражение и в конституциях, причем наиболее инструментально вопрос о железных дорогах был урегулирован в Конституции Германской империи 1871 г. В нее был включен раздел VII «Железные дороги» (ст. 41–47), содержащий положения, которые урегулировали отношения собственности на железные дороги с целью создания единой системы железных дорог империи. Детальное регулирование в этой Конституции статуса железных дорог, субъектов права собственности на них, тарифов и других аспектов в принципе показывает, каким образом могут быть урегулированы различные новые технологии в конституциях. Поднятие на конституционный уровень регулирования железных дорог обеспечило решение задачи упрочения связей внутри федерации в Германии и стало своего рода конституционной константой.

Действующий Основной закон ФРГ 1949 г. также содержит достаточно детальную ст. 87e, посвященную железным дорогам. Но, как представляется, это – временная константа, поскольку при новой транспортной революции, в случае появления технически более совершенных транспортных средств, необходимость в железных дорогах отпадет, их конституционное регулирование тоже станет неактуальным. Этот пример, как и приведенные выше другие со спектром электромагнитных частот и ядерной энергией, показывает, что с законодательно-технической точки зрения конституционное регулирование любых новейших технологий, включая криптовалюту, в принципе возможно. Однако законодательно-

---

<sup>310</sup> За рубежом имеется целый ряд работ, посвященных изучению влияния строительства железных дорог на изменение экономики и финансов европейских стран. См., например: Mendoza A.G. Ferrocarriles y cambio económico en España (1855–1913) : Un enfoque de nueva historia económica. – Madrid : Universidad Complutense de Madrid, 1981. – 356 p.; Casson M. The World's First System : Enterprise, Competition, and Regulation on the Railway Network in Victorian Britain. – Oxford : Oxford University Press online, 2009. – XVI, 523 p.

технические аспекты именно для криптовалюты не являются определяющими для ее конституционного регулирования.

Главные препятствия имеют содержательный характер. Для создания работающих конституционных норм необходимо, чтобы либо уже существовало соответствующее адекватное, устраивающее большинство участников общественных отношений правовое регулирование, которое конституционная норма «резюмирует», придавая имеющемуся регулированию, как сложившемуся и социально значимому, конституционный статус, либо в самой конституционной норме должны быть заложены начала, ориентирующие законодателя для регулирования новых общественных отношений или на инструментальное использование криптовалюты для решения каких-либо государственных задач. Для второго варианта регулирования они должны четко осознаваться конституционным законодателем, но такая четкость, необходимая для программного регулирования в конституциях правительствами большинства стран, еще не достигнута. О том, что большинство современных государств не определилось со своей позицией в целом к криптовалюте, свидетельствует широкий разброс подходов к ее регулированию – от полной поддержки до полного запрета. Причем отношение части государств, выраженное в правовых актах, периодически меняется. Один из последних примеров – введение запрета на криптовалюту в Турции. Соответственно в такой ситуации конституционный законодатель не в состоянии зафиксировать в конституции какой-либо стабильный ориентир для разработки текущего законодательства, рискуя попасть в ситуацию, когда придется его быстро и радикально менять, что противоречит целям конституции как акта, стабилизирующего правовую систему.

Регулирование на уровне текущего законодательства, которое могло бы стать основой для формулирования конституционных принципов, как будет показано далее, носит пока проектный и поисковый характер. Вместе с тем в ситуации с правовым регулированием криптовалюты присутствуют моменты, затрагивающие фундаментальные основы современной государственности и прямо относящиеся к конституционному праву.

Первый момент состоит в том, что одним из фундаментальных принципов современной государственности является закрепление за государством функции денежной эмиссии. Поскольку криптовалюта может выполнять функцию средства платежа, она ставит монопольное право государства на денежную

эмиссию под сомнение, а в случае дальнейшего совершенствования этой технологии и создания системы международных корпоративных гарантий может как минимум существенно потеснить официальную валюту.

Для того чтобы избежать этого, современные государства предпринимают усилия по разработке своих собственных национальных криптовалют, причем некоторые уже находятся в стадии реализации, так, запущен в тестовом режиме криптоюань. В Евросоюзе запущен пилотный проект криптоевро. Все это свидетельствует об усилиях, предпринимаемых государствами, по перехвату инициативы на рынке криптовалют.

Криптовалюта имеет неоспоримые преимущества перед национальной валютой, которые обычно подчеркивают сторонники признания криптовалюты. Она задумана как «модель и практическая реализация децентрализованного взаимодействия, при котором комиссии или отсутствуют, или минимальны». «Криптовалюта имеет заранее запрограммированную эмиссию, которая исключает политические манипуляции или злоупотребления, связанные с возможностью управлять выпуском денег. Это транснациональная система без единой точки отказа, через которую можно было бы управлять выпуском денег»<sup>311</sup>. С точки зрения скорости обеспечения транзакций криптовалюта в большей степени соответствует потребностям современной цифровой экономики и потребностям мировой экономики, вытекающим из процессов глобализации, чем обычная национальная валюта, игнорировать этот факт государство не может.

Поскольку в настоящее время у большинства государств отсутствуют эффективные правовые инструменты и технические возможности контроля за криптовалютой, они стоят перед простым выбором: отнестись к решению вопроса об отношении к криптовалюте на будущее (заявив по отношению к ней нейтральную выжидательную позицию или запретив ее) и тем самым принять на себя риски отставания от других государств (что чревато общим отставанием уровня национального экономического и социального развития) или включиться в поиск адекватных правовых инструментов, экспериментируя и испытывая на практике возможности перестройки национальной правовой системы, что требует наличия у государства собственных высококвалифици-

---

<sup>311</sup> Тихонов И. Предисловие к кн.: Поппер Н. Цифровое золото : невероятная история биткойна : пер. с англ. – М. : ООО И.Д. Вильямс, 2017. – С. 7.

рованных кадров (которых сейчас еще не так много в этой сфере в мире) либо материальной возможности привлечь их для того, чтобы обеспечить прорыв. У каждого из этих решений есть свои положительные и отрицательные стороны. В частности, запрет криптовалюты на территории одного государства решает для данного государства проблему сохранения за собой исключительного права на денежную эмиссию, но обеспечивает ему проблему борьбы с превращенными в результате запрета в нелегальные формы обращения криптовалютой, потерю потенциальных налоговых поступлений и уход из страны криптовалютных бирж и криптовалютных инвесторов. Нейтральное отношение к криптовалюте все равно требует ее правовой оценки и правового регулирования по крайней мере применительно к налогообложению. Наиболее сложным является решение задачи сохранения денежной эмиссии исключительно за государством в сочетании с созданием правовых основ для получения государством выгоды от разрешения криптовалюты (как минимум от налоговых поступлений) и обеспечения прав граждан.

С последним связан другой наиболее значимый момент, затрагивающий фундаментальные основы современной государственности и конституционные принципы, это проблема защиты прав человека. Считается, что криптовалюта в принципе должна работать таким образом, что без желания участников сделки никакая третья сторона не может ни помешать им, ни навязать свои услуги, ни заблокировать или конфисковать чужие средства. Это создает проблемы для налогообложения и одновременно является защитой от мошенников. Но это в идеале. А на практике хищения криптовалюты являются далеко не редкостью<sup>312</sup>. Криптовалютные платформы превратились в легкую добычу для профессиональных хакеров, поскольку при создании криптовалютных платформ приоритетны удобство и скорость проведения транзакций, а не защита информации. Кроме того, периодически появляются различного рода сомнительные платформы. В результате кражи криптовалют происходят постоянно и бывают подчас астрономических размеров, как это было, например, в случае с платформой Africrypt, ко-

---

<sup>312</sup> Например, на сайте TAdviser отражена информация о наиболее крупных хищениях за 2018–2021 гг. – URL: <https://www.tadviser.ru/index.php/> (дата обращения 04.12.2021).

гда у инвесторов было похищено 3,6 млрд долл.<sup>313</sup> Показательный взлом<sup>314</sup> хакером криптовалютной биржи Poly Network с похищением более 600 млн долл. еще раз показал уязвимость платформ и риски, связанные с криптовалютой. Это означает, в свою очередь, повышение рисков для обеспечения государством прав граждан, включая защиту права собственности. Эффективная защита прав в случае их участия в криптовалютных операциях требует подготовки штата специалистов экстракласса, которых немного в мире и услуги которых может позволить себе не каждое государство. Финансовая составляющая проблем является немаловажной для очень многих государств, поскольку речь идет о значительных по размерам долгосрочных инвестициях, которые могут и не окупиться или в результате которых появятся технологии, значительно уступающие разработкам других государств. Таким образом, криптовалюта порождает для государства многочисленные организационно-технические, финансовые и правовые проблемы, прямо затрагивающие его конституционные основы и требующие серьезных изменений.

Сложность правового регулирования криптовалют связана как с ее современным состоянием, так и с перспективами изменения под влиянием требований, выдвигаемых к ней государством. Для этого ей необходимо соответствовать «сильно расходящимся критериям. Она должна быть математически сложной (чтобы избежать мошенничества и хакерских атак), но при этом простой для понимания потребителей; децентрализованной, но с адекватной защитой потребителей; и сохраняющей пользовательскую анонимность, не будучи средством для уклонения от налогов, отмывания денег и других противозаконных действий»<sup>315</sup>. В случае удовлетворения всех этих требований возникает закономерный вопрос о том, что не будут ли популярные криптовалюты иметь те же признаки, что и жестко регулируемые фиатные валюты, и соответственно утратить преимущества?<sup>316</sup> В таком случае их правовое

---

<sup>313</sup> Два брата-криптокрада (африканских инвесторов в биткойн обманули на \$3,6 млрд). – 2021. – 27.06. – URL: [https://www.kommersant.ru/doc/4877100?from=doc\\_vrez](https://www.kommersant.ru/doc/4877100?from=doc_vrez) (дата обращения 02.07.2021).

<sup>314</sup> Средства были хакером возвращены. См.: Таинственный хакер добровольно вернул украденные им \$610 млн и получил награду в 12 тыс. раз меньше. – 2021. – 24.08. – URL: [https://www.cnews.ru/news/top/2021-08-24\\_haker\\_poluchil\\_pochti\\_40 mln](https://www.cnews.ru/news/top/2021-08-24_haker_poluchil_pochti_40 mln) (дата обращения 30.08.2021).

<sup>315</sup> Никитин Н.И. Будущее криптовалюты в 2019 году и за его пределами // Аллея науки. – 2019. – Т. 1, № 5. – С. 1071.

<sup>316</sup> Там же.

регулирование будет несколько проще, поскольку будет приближено к регулированию последних, но тем не менее потребуются дополнительные усилия по поиску адекватных формулировок и моделей правового регулирования.

Как для легализации, так и для запрета криптовалюты должно быть выработано ее легальное определение, причем оно должно быть достаточно широким, чтобы учитывать и возможные ее трансформации в процессе усовершенствования технологий. Однако выбор легального определения криптовалюты сложен, поскольку он несет разнообразные проблемы и риски для национальной правовой системы.

В правовой литературе понятие криптовалюты нередко тяготеет к ее техническому описанию, поскольку авторы стремятся раскрыть особенности данного феномена, вытекающие из его технической новизны. Так, криптовалюта определяется как «цифровая, т.е. виртуальная, валюта, единицей которой является монета, защищенная от подделок, поскольку она представляет собой зашифрованный меняющийся код, подделать который невозможно»<sup>317</sup>. Такого рода определения, данные с технической точки зрения, отличаются привязанностью к тому уровню развития технологий, на котором оно дается, например, в отношении невозможности взлома.

Другое получившее распространение в литературе «техническое» определение криптовалюты состоит в том, что по своей сути это – децентрализованная платежная сеть равноправных пользователей, обслуживаемая самими же пользователями без центральных органов управления и различных посредников<sup>318</sup>. Это максимально обобщенное определение, но оно не привязано к проблемам регулирования общественных отношений, связанных с криптовалютой. В превращении технических определений криптовалюты в легальные есть своя логика. Она состоит в том, что криптовалюта и связанные с ней операции не могут быть в полной

---

<sup>317</sup> Голенко А.А., Кислая И.А. Чудо научно-технического прогресса – криптовалюта // Новая наука : стратегии и векторы развития. – Стерлитамак, 2017. – Т. 1, № 3. – С. 80.

<sup>318</sup> Генкин А., Михеев А. Блокчейн. Как это работает и что ждет нас завтра. – М. : Альпина Паблишер, 2018. – С. 42; Хидзев А.Т. Криптовалюта : правовые подходы к формированию понятия // Право и современные государства. – 2014. – № 4. – С. 13; Токолов А.В., Смирникова Ю.Л. Перспективы финансово-правового регулирования криптовалюты в России // Вестник экономической безопасности. – М., 2017. – № 4. – С. 221 и др.

мере адекватно описаны в сложившихся правовых терминах и понятиях. Сама криптовалюта, токены, хардфорк, айрдроп и другие сопутствующие криптовалюте понятия в полной мере адекватно раскрываются через такого же рода понятия и с помощью технической терминологии. В связи с этим законодательство зарубежных стран начинает насыщаться определениями с технической терминологией. Например, в американском федеральном законодательстве айрдроп (раздача) раскрывается как «средство распределения единиц криптовалюты по адресам распределенного реестра (леджера) нескольких налогоплательщиков»<sup>319</sup>.

С правовой точки зрения основным недостатком «технических» определений криптовалюты является отсутствие связи с терминологией действующего законодательства, которую достаточно сложно установить. Для того чтобы дать правовое определение криптовалюте, необходимо выявить ее связь как правового феномена с другими урегулированными правом феноменами, что затруднительно по отношению к техническим определениям. Чтобы избежать этого, законодатель может попытаться распространить на криптовалюту уже сложившееся регулирование общественных отношений путем «приравнивания» ее к определенному правовому институту или правовому феномену. Такого рода простые решения проблемы урегулировать статус криптовалюты без введения в законодательство ее легального определения обладают несомненными достоинствами минимизации вносимых в правовую систему изменений, но рождают множество проблем для правоприменения.

Так, в США для целей налогообложения подходным налогом в отношении операций с криптовалютой было решено рассматривать ее как товар. Это означало, что каждая транзакция, даже если в ней реальные деньги участвовали, т.е. обмена на доллары не происходило, обрабатывалась путем бухгалтерского расчета долларовой стоимости предметов, обмененных в ее рамках. Служба внутренних доходов США (налоговый орган США) выпустила руководящие принципы для целей налогообложения операций с конвертируемыми и виртуальными валютами в форме вопросов и ответов о том, каким образом рассматривается виртуальная валюта для целей налогообложения; должен ли налогопла-

---

<sup>319</sup> Марс П. Соединенные Штаты Америки и глобальное регулирование конвертируемых виртуальных валют // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. – М., 2020. – № 2. – С. 63.

тельщик, который получает виртуальную валюту в качестве оплаты за товары и услуги, включать в расчет валового дохода справедливую рыночную стоимость виртуальной валюты; на чем основана виртуальная валюта, полученная в качестве оплаты за товары и услуги; имеет ли налогоплательщик прибыль или убыток при обмене виртуальной валюты на другое имущество и т.д.

В ответ на эти разъяснения частная организация Американский институт сертифицированных государственных счетов предложила налоговым органам ответить на ряд еще более сложных вопросов, которые возникали в связи с трактовкой криптовалюты как товара. В частности, предлагалось пояснить, являются ли затраты на приобретение виртуальной валюты посредством майнинга расходами, учитываемыми по мере их возникновения, т.е. сходными с расходами, понесенными при оказании других услуг; разрешено ли налогоплательщикам использовать среднюю ставку за день для расчета обменного курса; могут ли налогоплательщики полагаться на программное обеспечение для налогообложения виртуальной валюты в качестве разумного и последовательного метода определения справедливой стоимости; могут ли налогоплательщики использовать разные методы для определения справедливой стоимости операций в каждом из своих кошельков; могут ли налогоплательщики использовать либо конкретный метод идентификации, либо метод FIFO (в порядке поступления) в качестве метода учета для расчета прироста капитала и убытков и другие вопросы<sup>320</sup>. Этот пример наглядно показывает, что применительно к виртуальным валютам простых решений правового характера ожидать не приходится.

Усилия по определению криптовалюты предпринимаются международными организациями. По определению Европейского центрального банка, виртуальная валюта – это «электронное представление ценности, не используемое центральным банком, кредитным учреждением или эмитентом электронных денег, которое при определенных обстоятельствах может быть использовано как альтернатива деньгам»<sup>321</sup>. Обращает на себя внимание гибкость определения: с одной стороны, криптовалюта рассматривается как некое представление ценности, не используемое центральным

---

<sup>320</sup> Полностью вопросы приведены в статье: Магс П. Соединенные Штаты Америки и глобальное регулирование конвертируемых виртуальных валют // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. – М., 2020. – № 2. – С. 61–62.

<sup>321</sup> Цит. по: Генкин А., Михеев А. Указ. соч. – С. 41.

банком, с другой – его использование допускается «при определенных обстоятельствах». По определению, данному Международным валютным фондом в 2016 г., виртуальная валюта – это цифровое выражение стоимости, выпущенное частными разработчиками и выраженное в их собственной расчетной единице<sup>322</sup>. Достаточно очевидно, что приведенные определения понятия криптовалюты, хотя и носят правовой характер, тесно «привязаны» к деятельности данных международных органов и обеспечивают решение их конкретных задач, соответственно использование данных «наработок» международных легальных определений криптовалюты в национальном законодательстве имеет очень ограниченные пределы.

В правовой литературе существует множество вариантов трактовки криптовалюты: иностранная валюта, денежное средство, бездокументарная ценная бумага, расчетная единица, долговая расписка, биржевой актив, товар, рискованный спекулятивный финансовый инструмент, денежный суррогат, финансовая пирамида и др.<sup>323</sup> В зависимости от того, какой статус будет признан за криптовалютой, изменения должны вноситься в соответствующее национальное законодательство: если считать ее деньгами, то в правила эмиссии; если платежным документом – в законодательство о платежной системе; если товаром – в законодательство в сфере биржевой торговли; если денежным суррогатом, то в нормативные акты об обороте денежных суррогатов<sup>324</sup>. Таким образом, достаточно очевидно – выбор определения криптовалюты как минимум наиболее сильно может затрагивать те или другие направления правового регулирования. Но это в теории, а на практике уже имеющийся опыт показывает, что круг возникающих при этом проблем гораздо шире, поскольку определение криптовалюты не-

---

<sup>322</sup> Цит. по: Генкин А., Михеев А. Указ. соч. – С. 42.

<sup>323</sup> Ильина Т.Г. Электронная валюта – теоретико-методологические характеристики и возможности использования в ЕАЭС // Электронная валюта в свете современных правовых и экономических вызовов : сб. материалов Межд. научно-практич. конф. (г. Москва, 2 июня 2014 г.). – М., 2016. – С. 324–341; Агаджанов О.А., Денисов К.В. Проблемы правового регулирования криптовалюты в России : гражданско-правовой аспект // Современная юриспруденция : актуальные вопросы, достижения и инновации : сб. ст. III Международной научно-практич. конференции (Пенза, 25 ноября 2017 г.) : в 2-х ч. – Пенза, 2017. – Ч. 1. – С. 143.

<sup>324</sup> Сидоренко Э.Л. Криптовалюта как новый юридический феномен // Общество и право. – Краснодар, 2016. – № 3 (57). – С. 196.

избежно порождает вопросы относительно действия большого количества разнообразных норм права.

Рассмотрим в качестве примеров сложности проблематики некоторые из определений криптовалюты и обоснования в пользу того или иного ее понимания.

Прежде всего существует точка зрения, что криптовалюту надо рассматривать как одну из разновидностей денежных средств и, соответственно, как конкурента обычной валюты<sup>325</sup>. В рамках данной позиции криптовалюта рассматривается как новая электронная частная валюта, снабженная собственной платежной системой, которая не имеет привязки к фиатным деньгам и потому позволяет лишь совершить обмен денежных средств на криптовалюту по определенному курсу<sup>326</sup>. Однако признание криптовалюты частными деньгами порождает проблемы, характерные вообще для частных денег, а также связанные с сосуществованием виртуальной и реальной валют в государстве и их взаимодействии. Кроме того, это возвращает исследование к проблематике денежной эмиссии.

Другая трактовка понятия криптовалюты в этом же русле состоит в признании ее особой разновидностью электронных денег, функционирование которой основано на децентрализованном механизме эмиссии и обращения<sup>327</sup>. Противники этой точки зрения отмечают, что при сходстве криптовалюты (в частности, биткоина) с электронными деньгами «пиринговый характер данной системы делает вопрос о правовом статусе данной системы непростым»<sup>328</sup>.

Взгляд на криптовалюту как на разновидность денег хорошо укладывается в теорию эволюции денег от материально выраженных к виртуальным, которые в этом смысле на данный момент яв-

---

<sup>325</sup> Егорова М.А., Ефимова Л.Г. Понятие и особенности правового регулирования криптовалют // Предпринимательское право. – 2019. – № 3. – С. 11–16.

<sup>326</sup> Васильева О.Н., Прокофьев А.А. Отличие криптовалют от электронных денежных средств // Электронная валюта в свете правовых и экономических вызовов : материалы Международной научно-практической конференции (г. Москва, 2 июня 2016 г.). – М., 2016. – С. 41–44.

<sup>327</sup> Вахрушев Д.С., Железов О.В. Криптовалюта как феномен современной информационной экономики : проблемы теоретического осмысления // Науковедение. – 2014. – Вып. 5(24). – URL: <https://naukovedenie.ru/PDF/127EVN514.pdf> (дата обращения 05.04.2021).

<sup>328</sup> Калмыкова Я.О., Мухачев С.В. Биткоин и его правовой статус // Актуальные вопросы современной науки и образования : материалы II Междунар. научно-практич. конференции (Таганрог, 30 апреля 2016 г.). – М., 2016. – С. 35.

ляются вершиной этой эволюции. Известно, что на протяжении истории человечества периодически происходила смена денег. При этом в качестве денег выступали различные товары: «Аборигены в некоторых районах Индии использовали миндаль, гватемальцы – кукурузу, древние вавилонцы и ассирийцы – ячмень. Жители Никобарских островов ценили кокосовые орехи, монголы – блоки чая. Люди на Филиппинах, в Японии, Бирме и других странах Юго-Восточной Азии употребляли в качестве традиционных денег меры риса. Норвежцы пользовались в качестве денег маслом, а в древние времена деньгами у них служила сушена треска... В Китае, Северной Африке и Средиземноморье люди превратили деньги в соль... Пастушьи племена часто использовали живых животных в виде денег, в которых рассчитывалась стоимость всего остального. Сибирские народы использовали для этого оленей, жители Борнео – быков, древние народы Малой Азии и Сирии измеряли стоимость овцами, а греки времен Гомера – рогатым скотом»<sup>329</sup>. Главным недостатком денег в такой форме была их региональная ограниченность, они не представляли ценности для всех людей, причем даже самые распространенные (как, например, раковины каори, популярные почти во всей Африке и районах, граничащих с Индийским океаном<sup>330</sup>), и этот их недостаток по мере развития торговли стал все более очевидным.

Что же касается собственно денег, обладающих универсальной ценностью для всех людей, в их истории выделяют несколько поколений: первое связывают с появлением монет в Лидии (почти три тысячи лет назад), второе – с началом эпохи Возрождения, появлением бумажных денег и банковской системы, третье – с появлением электронных денег и цифровой экономики<sup>331</sup>. В рамках исторических исследований эволюции денег криптовалюта представит одним из вариантов электронного «очищения» идеи денег от материальных обременений формы, своего рода вершиной их тысячелетней эволюции, которую некоторые исследователи связывают с цифровой экономикой и появлением электронных денег: «В XX в. мы видели, как деньги быстро превращаются из бумаги в пластик, а затем в простые электронные “всплески”, которые генерируются компьютером, передаются по телефонным линиям и через компь-

---

<sup>329</sup> Везерфорд Д. История денег : борьба за деньги от песчаника до киберпространства. – М. : ТЕРРА – Книжный клуб, 2001. – С. 28–29.

<sup>330</sup> Там же. С. 33.

<sup>331</sup> Там же. С. 6–7.

ютерные терминалы и не имеют никакой телесной оболочки вне электронного пространства. На протяжении всей истории деньги имели тенденцию к превращению в некую абстракцию. Перемещаясь со скоростью света, электронные деньги стали самой мощной финансовой, политической и социальной силой в мире. Деньги стали больше похожи на божество, совершенно абстрактное и бестелесное»<sup>332</sup>. При такой трактовке криптовалюта, задуманная изначально как неподконтрольная государству в силу особенностей технологии ее создания, выступает очередным «освобождением» денег от внешних влияний.

Одним из доводов в пользу использования криптовалюты в качестве денег является возможность превращения ее в универсальную валюту, способствующую углублению внутрирегиональных экономических отношений и устранению препятствий в торговом-инвестиционном и технологическом взаимодействии, например, стран – участниц АЕЭС<sup>333</sup>.

Очевидно, что в случае трактовки криптовалюты как денег возникает несколько проблем.

Во-первых, такое понимание криптовалюты вступает в противоречие с конституционно установленным во многих странах, включая Россию, принципом осуществления денежной эмиссии исключительно государством<sup>334</sup>. Именно это обстоятельство вызывает настороженное отношение государства к криптовалюте. Некоторые российские авторы в связи с имеющимися в Конституции России и текущем законодательстве положениями о денежной эмиссии высказываются категорически, что существование валюты, не имеющей национальной принадлежности и выпускаемой не государством, «невозможно даже в теории»<sup>335</sup>. Как представляется, здесь действительно имеет место серьезная конституционно-правовая проблема, затрагивающая одну из важнейших характеристик государства, однако в настоящее время часть этих характери-

---

<sup>332</sup> Везерфорд Д. История денег : борьба за деньги от песчаника до киберпространства. – М. : ТЕРРА – Книжный клуб, 2001. – С. 292–293.

<sup>333</sup> Дегтярева Т.О. Проблемы регулирования рынка криптовалюты в Азиатско-Тихоокеанском экономическом сотрудничестве. Позиция Российской Федерации // Человек, общество и культура в XXI веке : сб. науч. тр. по материалам Международной научно-практической конференции (Белгород, 31 октября 2017 г. : в 5-ти частях. – Белгород, 2017. – Ч. 1. – С. 87.

<sup>334</sup> См. об этом: Андреева Г.Н. Финансовая конституция в зарубежных странах. – М. : ИНИОН РАН, 2015. – С. 162–176.

<sup>335</sup> Агаджанов О.А., Денисов К.В. Указ. соч. С. 143.

стик, в том числе конституционных, достаточно успешно перематривается с учетом новых реалий глобализирующегося мира. Примером может служить концепция суверенитета, которая приобрела новое содержание, особенно в странах ЕС, где получила распространение идея «позднего суверенитета» как открытого, гибкого и динамичного понятия, передающего мультипространственный характер современного суверенитета и заключенную в нем возможность потенциальной внутренней трансформации, открытость для разнообразных трактовок конституционализма<sup>336</sup>. Та же участь с высокой степенью вероятности может постигнуть и монополию государства на денежную эмиссию. Это необязательно будет криптовалюта, но вполне очевидно, что глобальный рынок должна обслуживать универсальная валюта. Соответственно, вряд ли имеет смысл безапелляционно отрицать возможность изменения трактовки и конституционного права государства на эмиссию денежных средств, в данной сфере также существует потребность в изобретении гибких правовых форм и институтов, путь к этому намечен в упомянутом выше определении Европейского центрального банка.

Во-вторых, возникает вопрос о таком налогообложении деятельности в сфере цифровой экономики применительно к криптовалюте, которое не тормозило бы ее развитие и при этом обеспечивало бы баланс интересов в данной сфере, который сложно найти в условиях дефицита государственных средств и повышенной потребности государства в получении доходов. Обычно законодателю требуется достаточно длительное время, чтобы экспериментальным путем установить, какие именно аспекты налогообложения препятствуют росту в той или иной области, однако в условиях ускоряющейся глобализации обычного запаса времени, особенно применительно к новым технологиям, не существует, а ценой ошибки может быть катастрофическое отставание в развитии. В частности, для России такого рода риски налогообложения возрастают многократно, причем не только в отношении операций с криптовалютой, поскольку существующая система налогообложения оценивается специалистами по финансовому праву не только как несовершенная и не стимулирующая экономический рост, но и как не вполне адекватная переходной

---

<sup>336</sup> De Bringas A.M. Derecho, soberanía y Pluralismo constitucional en el contexto de la globalización. Un análisis de sus tensiones y complejidades // CEFD (Cuadernos Electrónicos de Filosofía del derecho). – València, 2017. – N 36. – P. 127–148.

экономике, в которой эффективнее работает не определяющий для российской экономики налог на добавленную стоимость, а налог с оборота<sup>337</sup>.

Предложение отнести криптовалюту к бездокументарным ценным бумагам также подвергается учеными критике, поскольку, как правило, ценные бумаги устанавливают обязательственные права и выпускаются в ходе эмиссии, что несвойственно криптовалюте<sup>338</sup>.

Возможно в принципе представление криптовалюты в качестве расчетной единицы – цифрового представления стоимости. Такой вариант был обсужден и реализован законодательно в Сингапуре, где был в 2019 г. принят и в 2020 г. вступил в силу Закон «О платежных услугах»<sup>339</sup>. Хотя урегулирование статуса в этой стране имело основательную научную проработку, в силу сложности и неясности правовой природы криптовалюты этот акт вызывает у сингапурских ученых вопросы. Так, содержащееся в п. 1 ст. 2 Закона Сингапура «О платежных услугах» определение цифрового платежного токена как любого цифрового представления стоимости, которое выражается в единицах, не деноминировано в какой-либо валюте и не привязано его эмитентом к какой-либо валюте, выступает в качестве средства обмена, принимается обществом или частью общества в качестве оплаты за товары или услуги или для погашения долга, может передаваться, храниться или продаваться в электронном виде, удовлетворяет другим характеристикам, которые может предписать Денежно-кредитное управление Сингапура, оценивается некоторыми сингапурскими учеными как слишком широкое<sup>340</sup>. Поскольку в целях налогообложения, согласно Закону, министр может добавить характеристику, изменить или исключить любую характеристику в подразделе цифровых платежных токенов как в целом, так и для конкретных обстоятельств, то, как отмечают российские исследователи, «такой подход, с одной стороны, можно считать прогрессивным, так как

---

<sup>337</sup> Бачурин Д.Г. Налог современного капитализма. Дилеммы и выборы налогообложения добавленной стоимости. – М. : Контракт, 2018. – 272 с.

<sup>338</sup> Агаджанов О.А., Денисов К.В. Указ. соч. С. 143.

<sup>339</sup> Payment Services Act. – Singapore, 2019. – N 2. – URL: <https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/2-2019/Published/20190220?DocDate=20190220> (accessed 05.04.2021).

<sup>340</sup> Алексеенко А.П., Белых В.С. Криптовалюта как цифровое представление стоимости : опыт Сингапура // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15, № 7. – С. 183.

криптовалюты все еще недостаточно изучены, кроме того, не исключено появление ее новых видов, что обуславливает необходимость быстрого реагирования на происходящие изменения. С другой стороны, законодатель фактически делегирует свои полномочия по формулированию дефиниции платежного токена иным органам, что вряд ли можно оценить положительно»<sup>341</sup>. Таким образом, и в этом случае заметны сложности построения модели правового регулирования криптовалюты, хотя наделение ее статусом цифрового представления стоимости, по мнению исследователей, «позволяет отойти от дискуссии о том, является ли она конкурентом денег»<sup>342</sup>.

В научной литературе было также высказано мнение, что «вполне реализуемым на практике вариантом является отнесение криптовалюты к категории “иное имущество” и регулирование ее оборота по аналогии с материальными вещами, товарами»<sup>343</sup>. Вещный подход, как уже было показано выше на примере США, влечет не только необходимость внесения изменения в гражданское законодательство и разработку процедур наследования криптовалюты, но и ставит серьезные проблемы в сфере налогообложения, требующие разнообразных корректив налогового законодательства.

Часть авторов рассматривают криптовалюту как финансовый актив<sup>344</sup>. Вместе с тем некоторые авторы отмечают недостаточность определения криптовалюты только как актива, отмечая, что «криптовалюта, – безусловно, актив, потому что является имуществом субъекта, которому принадлежит, а также денежные средства и валюта, потому что выполняет функции платежных средств и может быть обменена на другие валюты по установленному курсу валют»<sup>345</sup>.

---

<sup>341</sup> Алексеев А.П., Белых В.С. Криптовалюта как цифровое представление стоимости : опыт Сингапура // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15, № 7. – С. 183.

<sup>342</sup> Там же. С. 185.

<sup>343</sup> Там же. С. 143.

<sup>344</sup> Омельченко О.В., Иршенко В.Е. Криптовалюта как финансовый актив Российской Федерации // Экономика и управление : ключевые проблемы и перспективы развития : материалы VI Межд. научно-практич. конференции (Тихорецк, 22 октября 2017 г.). – Краснодар, 2017. – С. 115–118.

<sup>345</sup> Омельченко Е.Ю. Конфликт интересов при использовании криптовалют : реалии современности, учет и контроль // Transport business in Russia. – 2017. – № 2. – С. 70.

С точки зрения возможности использования доктринальных определений криптовалюты в качестве легального определения необходимо отметить, что от выбора определения зависит не только статус криптовалюты и налогообложение участников отношений с ее использованием, но и круг возможных участников этих отношений, поскольку выбором определения можно исключить из него полностью или частично физических лиц. Последнее прямо зависит от политики государства в отношении цифровой экономики.

Зарубежный опыт правового регулирования криптовалюты можно рассматривать как пилотные проекты дальнейших трансформаций конституционного регулирования. В настоящее время, в силу того что криптовалюта является новым явлением, большинство государств в мире достаточно осторожно относятся к вопросам ее правового регулирования, а тенденции в сфере правового регулирования виртуальных валют являются «размытыми» и во многих аспектах неопределенными. Как отмечается в правовой литературе, один из ключевых вопросов в отношении криптовалюты состоит в том, «как регулировать это новое правовое явление, как использовать плюсы новой технологии, при этом минимизировав риски, как встроить это новое явление в текущую финансовую систему. Понятно, что варианты полного разрешения, как и полного запрета, не оставят возможности как-то управлять новыми явлениями, это скорее отказ от ответственности»<sup>346</sup>. Вместе с тем отмечается отсутствие удачных примеров правового регулирования в мировой практике, опытом которых можно было бы воспользоваться<sup>347</sup>.

Правовое регулирование криптовалюты является предметом острых дискуссий во всех странах и объектом поисков баланса между минимизацией рисков для безопасности государства и получением выгод от использования возможностей криптовалюты. Это порождает сложности в определении их правового статуса, которые являются всеобщими. Однако теоретически возможна такая модель правового регулирования, которая поддержит (или по крайней мере не ослабит) инновационный потенциал криптовалют и в то же время позволит разрушить ее использование в преступ-

---

<sup>346</sup> Тихонов И. Предисловие к кн.: Поппер Н. Цифровое золото : невероятная история Биткойна : пер. с англ. – М. : ООО ИД Вильямс, 2017. – С. 7.

<sup>347</sup> Там же.

ных целях<sup>348</sup>. Практическая реализация такой модели в каждой стране предполагает глубокую проработку возможных способов правового регулирования, создание соответствующих поведенческих мотивов правовыми средствами, привлечения законных пользователей криптовалюты в качестве участников предпринимаемых усилий по регулированию данной сферы и другие меры<sup>349</sup>.

Следует отметить, что сложности правового регулирования связаны не только с новизной данного явления, но и с тем, что государство должно определиться в отношении политики правового регулирования применительно к цифровой экономике в целом, приоритетами этой политики и местом криптовалюты в ней, т.е. вопросами более общего и принципиального характера.

Способ и особенности решения проблем правового регулирования криптовалюты определяются общей политикой государства в отношении регулирования экономических отношений, независимо от их цифрового или традиционного характера, методами ее осуществления, сложившейся правовой культурой и другими такого рода факторами и могут служить своего рода индикатором состояния и направленности правового регулирования экономических отношений в стране, степени сочетаемости традиционной (ранее сложившейся) и собственно цифровой экономики, которая уже породила более адекватное ей средство платежа. В государствах с открытыми экономиками, в которых существует значительное правовое пространство, позволяющее внедрять новые технологии и системы расчетов без серьезного изменения правового регулирования, эти процессы адаптации проходят легче. Так, действие принципа «разрешено все, что не запрещено», с одной стороны, дает государству большую свободу маневра в правовой сфере, не требуя от него обязательного правового регулирования новых отношений, позволяет сосредоточиться на запретах, которые очевидны и неизбежны, а предпринимателям и вообще гражданам позволяет находиться в легальном правовом поле при отсутствии таких прямых запретов. В таких государствах регулирование состоит прежде всего (или исключительно) в пояснении распространения на криптовалюту тех или иных положений

---

<sup>348</sup> Marian O. A Conceptual Framework for the Regulation of Cryptocurrencies // University of Chicago Law Review Online. – Chicago, 2017. – Vol. 82, Iss. 1, N 4. – P. 53.

<sup>349</sup> Ibid. P. 68.

налогового законодательства, что априори означает ее допустимость и легальность.

В странах, где доминирует разрешительный подход к экономике, в случае отсутствия правового регулирования статус участников правоотношений с криптовалютой становится неопределенным, потенциально нелегальным, поскольку только законодатель может определить объем и возможности применения новых технологий, и, пока он этого не сделал, участники рынка невольно действуют в «серой зоне». Поиски адекватного государственной политике решения в сфере правового регулирования в таких странах происходят сложно и нередко носят затяжной характер. В этом случае государству подчас проще запретить новую технологию, рискуя потерями для бюджета, чем найти адекватное этому новому явлению и вписываемое в правовую систему в целом правовое регулирование, хотя и здесь имеются исключения.

Нельзя не отметить также и особенности самой криптовалюты как новой технологии, распространение на которую существующего национального законодательства о налогообложении может столкнуться с серьезными проблемами. Так, в США существует освобождение по налогообложению, применяемое к сделкам до 200 \$, но оно, по-видимому, не относится к криптовалюте, поскольку гипотетически если бы человек заплатил за чашку кофе виртуальную валюту, то он должен был бы отследить справедливую рыночную стоимость каждой такой небольшой сделки и определить ее выгоду или потерю в виртуальной валюте<sup>350</sup>. Возникает проблема применительно к криптовалюте и с реализацией правила о том, что долларové колебания относительно иностранной валюты не подлежат налогообложению<sup>351</sup>.

Особенно сложной является ситуация с регулированием криптовалюты в федеративных государствах, где может получиться так, что полномочия по правовому регулированию криптовалюты применительно к разным сферам разделены между федерацией и субъектами, поскольку изначально они не были рассчитаны на появление таких технологий, требующих унифицированного регулирования. Например, в США на официальном уровне отмечается несоответствие федерального правового регулирования требованиям эпохи Интернета в нескольких отраслях права: нормы, отно-

---

<sup>350</sup> 2018 Joint Economic Report by the Joint Economic Committee. – Washington : U.S. Government printing office, 2018. – P. 222.

<sup>351</sup> Ibid. P. 221.

сящиеся к ценным бумагам, денежному обращению и налогообложению<sup>352</sup>. Помимо этого в США на уровне штатов отсутствует единообразное регулирование криптовалюты. В Калифорнии в 2015 г. было разрешено на законодательном уровне корпорациям, ассоциациям и частным лицам принимать участие в обороте денег, отличающихся от платежных средств США. В штате Вашингтон цифровая валюта считается денежным переводом. Соответственно, компании, осуществляющие денежные переводы жителям Вашингтона, могут совершить перевод в криптовалюте только после получения Вашингтонской лицензии оператора по переводу денежных средств. В свою очередь Американская государственная комиссия, заведующая биржевыми фьючерсами, приравняла биткойн к биржевым товарам<sup>353</sup>. Учитывая особенности американской правовой системы и актуальность вопросов правового регулирования криптовалюты в ежегодном отчете, подготавливаемом Объединенным экономическим комитетом Конгресса США, целая глава (девятая) впервые в истории в 2018 г. была посвящена криптовалютам, блокчейну и ICO<sup>354</sup>. Авторы доклада призывали законодателей и общественность глубже изучить криптовалюты в связи с «расширяющимся со временем спектром их применения». В докладе рассматривается вопрос о том, являются ли цифровые валюты фактическими валютами с учетом дискуссий экономистов о том, могут ли они заменить национальную валюту и бросить вызов доллару США<sup>355</sup>, и обращено внимание на существенные черты современных криптовалют (в том числе высокую волатильность в цене по отношению к доллару), которые препятствуют в настоящее время широкому превращению их в средство обмена и не позволяют оценить эти их возможности в полной мере. При этом отмечалось, что стабилизация их долларového курса упростила бы

---

<sup>352</sup> 2018 Joint Economic Report by the Joint Economic Committee. – Washington : U.S. Government printing office, 2018. – P. 219.

<sup>353</sup> Семенова Е.В., Макаревич М.Л. Анализ правового регулирования криптовалюты в отдельных странах (на примере Японии, США и России) // Инновационная экономика : перспективы развития и совершенствования. – 2017. – № 8(26). – С. 144–145.

<sup>354</sup> Конгресс США впервые включил криптовалюту в свой доклад // Сайт Майнинг криптовалюты. Информационно-аналитический портал. – URL: <https://mining-cryptocurrency.ru/kongress-usa-vklyuchil-kriptovalyutu-v-svoej-doklad/> (дата обращения 20.04.2018).

<sup>355</sup> 2018 Joint Economic Report by the Joint Economic Committee. – Washington : U.S. Government printing office, 2018. – P. 207.

такую оценку, позволила бы более широкое использование и в будущем их роль могла бы расширяться<sup>356</sup>. Поскольку ранее в ходе парламентских слушаний с участием академических экспертов и представителей блокчейн-индустрии конгрессмены разошлись во мнениях по поводу правового регулирования криптовалют<sup>357</sup>, в отчете отмечена необходимость совместной работы законодателей и представителей интернет-технологий над совершенствованием законодательства<sup>358</sup>.

В российской литературе используется классификация подходов государств к правовому регулированию криптовалют по критерию законности их обращения на три группы: легальное обращение, нелегальное обращение и неурегулированное обращение<sup>359</sup>. С точки зрения особенностей государственной политики по правовому регулированию криптовалюты можно выделить государства, которые создают благоприятный режим для криптовалюты, государства, которые разрешают в определенной мере общественные отношения, связанные с криптовалютой, и государства, установившие прямой запрет криптовалюты.

Следует отметить, что политика государств в отношении криптовалюты достаточно быстро меняется, в результате государства «переходят» из одной группы в другую, состав этих групп не остается неизменным, поэтому приведенные далее сведения постоянно требуют корректировки.

Применяемые для правового регулирования инструменты и приемы варьируются в зависимости от особенностей правовой системы: криптовалюта может быть приравнена к каким-либо уже урегулированным правом объектам; могут вноситься для опреде-

---

<sup>356</sup> 2018 Joint Economic Report by the Joint Economic Committee. – Washington : U.S. Government printing office, 2018. – P. 209.

<sup>357</sup> Конгресс США впервые включил криптовалюту в свой доклад // Сайт Майнинг криптовалюты. Информационно-аналитический портал. – URL: <https://mining-cryptocurrency.ru/kongress-usa-vklyuchil-kriptovalyutu-v-svoj-doklad/> (дата обращения 20.04.2018).

<sup>358</sup> Аналогичный доклад 2020 г. посвящен в основном экономическим и иным проблемам пандемии. См.: The 2020 Joint Economic Report – Report of the Joint Economic Committee Congress of the United States on the 2020 Economic Report of the President. – URL: <https://www.congress.gov/congressional-report/116th-congress/senate-report/335/1?s=1&t=1> (accessed 05.06.2021).

<sup>359</sup> Коробейникова О.М., Буркальцева Д.Д., Тюлин А.С. Эволюция электронных денег // Научный вестник : Финансы, банки, инвестиции. – 2017. – № 2. – С. 78.

ления статуса криптовалюты изменения в текущее законодательство; практикуется и принятие специальных актов о виртуальных валютах. Причем отнесение государства к той или иной группе меняется в течение достаточно короткого времени. Так, например, в Австралии, где криптовалюта приравнена к средствам платежа, в августе 2017 г. власти заявили о намерении развивать рынок криптовалюты и начали подготовку соответствующего законопроекта. Однако в октябре того же года Т. Ричардс и Д. Эмери, сотрудники Резервного банка Австралии, обеспечивающие стратегию его платежной политики, выступая в комитете Палаты представителей по доходам и налогам, заявили, что банк не видит необходимости в регулировании криптовалюты в краткосрочной перспективе, поскольку потенциальные затраты превысят любые выгоды регулирования<sup>360</sup>. Таким образом, наметившийся «переход» Австралии в группу стран, принявших специальный акт о криптовалюте, не состоялся. Однако общая политика Австралии состоит в том, чтобы криптовалюты находились в равных условиях игры с деньгами в плане снижения рисков цифрового мошенничества и недопущения финансирования террористических организаций и создания препятствий для отмывания денег, поэтому в 2017 г. была внесена соответствующая поправка в Акт о борьбе с отмыванием денег и терроризмом<sup>361</sup>.

В плане решения вопроса о правовом регулировании криптовалют политика различных государств разнообразна и весьма показательна. Она может служить индикатором состояния правового регулирования экономических отношений в стране, степени сочетаемости традиционной (ранее сложившейся, нецифровой) экономики и собственно цифровой экономики, которая уже породила более адекватное ей быстрое средство платежа. Это показывает опыт зарубежных стран в области правового регулирования криптовалюты.

Уже имеется пример признания криптовалюты официальной валютой страны. В Эль-Сальвадоре 7 сентября 2021 г. вступил в

---

<sup>360</sup> Antonovici A. Reserve Bank of Australia Keeping Cryptocurrencies Under Observation // Cryptovest. – 2017. – 27 October. – URL: <https://cryptovest.com/news/reserve-bank-of-australia-keeping-cryptocurrencies-under-observation/> (accessed 20.04.2021).

<sup>361</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Amendment Bill 2017 Parliament of Australia. – URL: [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Bills\\_Legislation/Bills\\_Search\\_Results/Result?bId=r5952](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bId=r5952) (accessed 20.04.2021).

силу Декрет № 57<sup>362</sup>, согласно которому эта криптовалюта принимается в качестве платежного средства наравне с долларом США, который являлся до сих пор единственной официальной валютой страны. Глава государства сообщил, что государством закуплено 400 биткоинов на сумму примерно 21 млн долл. США (почти 17,7 млн евро)<sup>363</sup>. Для пользования цифровой валютой создано приложение Chivo, на котором можно создать официальный криптовалютный кошелек<sup>364</sup>. Это первый в мире опыт такого рода, однако в его реализации присутствуют такие моменты, которые с высокой степенью вероятности могут оказаться крупной аферой. Закупленная сумма была переведена каждому гражданину в виде части биткоина в сумме, эквивалентной 30 долл. США, что является небольшой суммой, но которая позволяет игру на продаже за биткоины с переводом в доллары США и вместе с тем открывает простор для различного рода спекулятивных операций. Для одного пользователя доходы от этого составляют небольшую сумму, но в масштабах государства для Эль-Сальвадора с населением в 6,5 млн жителей результат эксперимента может вылиться в значительные суммы. Кроме того, непрозрачной является деятельность, связанная с приложением Chivo, которое позиционируется как государственное, неизвестно и местонахождение купленных биткоинов. Хотя в п. I Декрета содержится ссылка на ст. 102 Конституции Эль-Сальвадора, согласно которой «государство поощряет и защищает при необходимых обстоятельствах частную инициативу с целью увеличения национального богатства и предоставления ее преимуществ для наибольшего числа жителей страны»<sup>365</sup>, пока нет ясности относительно реальных целей и результатов введения официально валюты, которая организована столь непрозрачно. С конституционно-правовой точки зрения данный опыт вряд ли можно считать показательным в силу того, что у этого государства

---

<sup>362</sup> Decreto N 57. – URL: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/Documentos/Boveda/D/2/2020-2029/2021/06/E75F3.PDF> (accessed 10.09.2021).

<sup>363</sup> Сальвадор первым в мире признал биткоин официальной валютой. – URL: <https://www.dw.com/ru/salvador-pervym-v-mire-priznal-bitkoin-oficialnoj-valjutoj/a-59115302> (дата обращения 15.09.2021).

<sup>364</sup> Bitcoin Preaches Financial Liberty. A Strongman Is Testing That Promise. – URL: <https://www.nytimes.com/2021/10/07/world/americas/bitcoin-el-salvador-bukele.html> (accessed 10.09.2021).

<sup>365</sup> Конституции государств Америки : в 3-х т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – Т. I : Северная и Центральная Америка. – С. 755.

отсутствует собственная национальная валюта, ее заменяет доллар США, соответственно, прибавление к этой валюте других, в том числе криптовалюты, по отношению к формальной стороне национального регулирования (которое осуществляется не на конституционном уровне, а на уровне текущего законодательства) не меняет ситуацию, но, разумеется, реальная финансовая конституция с введением криптовалюты в целом меняется. Непоказателен этот опыт и для стран, которые пытаются или намереваются ввести официальные государственные криптовалюты, поскольку в данном случае речь идет об ином виде криптовалюты.

Примером создания благоприятного режима правового регулирования криптовалюты в экспериментальном порядке может служить Беларусь, где действует Декрет № 8 «О цифровой экономике», подписанный президентом страны 22 декабря 2017 г.<sup>366</sup> (далее – Декрет). Этот акт представляет особый интерес для России по ряду причин: во-первых, речь идет об акте, принятом в рамках Союзного государства, т.е. он потенциально содержит один из вариантов ответа на вопрос о том, каким может быть регулирование цифровой экономики в рамках этого объединения; во-вторых, это одно из наиболее близких по особенностям правового регулирования к России государств в силу общего советского прошлого, соответственно, наиболее легко адаптируемый в случае необходимости опыт; в-третьих, данное правовое регулирование может потенциально оказать влияние на развитие цифровых технологий в России в случае менее лояльного регулирования в последней.

Декрет носит либеральный характер и разрешает практически все операции с криптовалютами и токенами: владеть, осуществлять их майнинг, хранить и обменивать, дарить, завещать, продавать, приобретать за фиатные или электронные деньги. Юридические лица могут создавать и размещать собственные токены в Беларуси и за рубежом через резидентов Парка высоких технологий, а также совершать любые операции с токенами (п. 2.1. Декрета). Все операции с криптовалютами и токенами, включая майнинг и обмен ими, не подлежат налогообложению. Майнинг, приобретение и продажа токенов, осуществляемые физическими лицами самостоятельно (без привлечения иных физических лиц по трудовым

---

<sup>366</sup> Декрет № 8 «О цифровой экономике» // Официальный сайт Президента Белоруссии. – URL: [http://president.gov.by/ru/official\\_documents\\_ru/view/dekret-8-ot-21-dekabrja-2017-g-17716/](http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/dekret-8-ot-21-dekabrja-2017-g-17716/) (дата обращения 20.04.2021).

или гражданско-правовым договорам), не считаются предпринимательской деятельностью, соответственно, платить налоги или декларировать доходы не требуется. Налоговые каникулы установлены в целях ускорения развития данного сектора экономики и будут действовать до 2023 г. (п. 3.1. Декрета), для Парка высоких технологий специальный правовой режим с сохранением принципа экстерриториальности продлен до 2049 г. Установленный в декрете либеральный режим и комплексность регулирования в одном акте, посвященном именно криптовалютным операциям, связанным с технологией блокчейн, позволили некоторым авторам оценивать его как революционный<sup>367</sup>. К данному декрету имеется четыре приложения, в которых содержится: перечень используемых терминов и определений; перечень изменений, вносимых в законодательные акты; Положение о Парке высоких технологий; определены границы Парка высоких технологий.

Хотя эффективность данного акта подвергается сомнению некоторыми СМИ прежде всего в силу современного уровня развития экономики Белоруссии<sup>368</sup>, тем не менее, по мнению специалистов, страна «может стать своеобразным тестовым полигоном» в области правового регулирования в области цифровой экономики<sup>369</sup>. Президент Беларуси активно продвигает идею использования электричества для майнинга криптовалюты, а в ноябре 2020 г. крупнейший банк Белоруссии Беларусбанк открыл сервис по обмену криптовалют. Клиенты сервиса могут покупать и продавать цифровые деньги при помощи карт Visa<sup>370</sup>. В плане воздействия на российскую сферу криптоинвестиционной деятельности эксперты обращают внимание прежде всего на оценку

---

<sup>367</sup> Павлов Н. Как Беларусь совершила революцию в мире криптовалют и блокчейна // Сайт Bitcripto News. – 2018. – 28.12. – URL: <https://bitcryptonews.ru/blogs/aleksandra-urman/kak-belarus-sovershila-revolyuciyu-v-mire-kriptovalyut-i-blokchejna> (дата обращения 20.04.2021).

<sup>368</sup> См. об этом: Лавникович Д. СМИ: Из «страны восходящей картошки» хотят сделать IT-державу // Сайт UDF.BY. – URL: [https://udf.by/news/main\\_news/158292-smi-iz-strany-voshodyashey-kartoshki-hotyat-sdelat-it-derzhavu.html](https://udf.by/news/main_news/158292-smi-iz-strany-voshodyashey-kartoshki-hotyat-sdelat-it-derzhavu.html) (дата обращения 20.04.20218).

<sup>369</sup> В Белоруссии легализовали майнинг криптовалют // Сайт РБК. – 2017. – 22 декабря. – URL: <https://www.rbc.ru/finances/22/12/2017/5a3cf1b79a79470ff47031fe> (дата обращения 20.04.2021).

<sup>370</sup> Лукашенко: чем в Польше клубнику собирать, лучше криптовалюту майнить. – URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/6128f2569a794793d5821309> (дата обращения 15.09.2021).

вероятности оттока определенной части участников российского рынка криптовалют из России в Белоруссию, прежде всего российских майнеров и криптоинвесторов. Контрдовод против этого состоит в том, что их могут отпугивать особенности политического режима в Белоруссии<sup>371</sup>.

Принятие специального акта, посвященного криптовалюте, является серьезным вторжением в правовую систему страны, на которое в настоящее время (даже в виде законопроектов) решаются немногие государства. В Беларуси это стало возможным в силу особого режима временных декретов, которые действуют до тех пор, пока они не отменены парламентом. Таким образом создается зона для гибкого правового регулирования, не создающая нового законодательства, но позволяющая осуществлять новое правовое регулирование с молчаливого согласия представительного органа.

Если оценивать опыт других зарубежных стран в целом, то очевидно, что в правовом регулировании криптовалюты пока доминирует использование и приспособление имеющегося национального законодательства, а попытки комплексного регулирования единичны. Полная легализация виртуальных валют как платежного средства с поиском способов для налогообложения транзакций и контроля за отмыванием денег проведена в США, Евросоюзе, Японии, Южной Корее, Беларуси.

Законодательно-технический прием приравнивания криптовалюты к каким-либо уже урегулированным правовым объектам используется многими странами, его можно проиллюстрировать на примере Новой Зеландии, где 25 октября 2017 г. Управление по финансовому регулированию и надзору Новой Зеландии (FMA) обнародовало свой комментарий по вопросам применения национального законодательства к криптовалюте<sup>372</sup>, суть которого сводится к распространению на криптовалюты положений соответствующих национальных законов, регулирующих те отношения, в которых используется криптовалюта. Так, оказание финансовых услуг в криптовалюте предполагает регистрацию в реестре провайдеров финансовых услуг для каждого вида сервиса, уплату ко-

---

<sup>371</sup> Лукашенко: чем в Польше клубнику собирать, лучше криптовалюту майнить. – URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/6128f2569a794793d5821309> (дата обращения 15.09.2021).

<sup>372</sup> FMA commentary on ICOs and cryptocurrencies. Media release MR No. 2017–46. 25 October 2017 // FMA The Financial Markets Authority (FMA) New Zealand. – URL: <https://fma.govt.nz/news-and-resources/media-releases/fma-commentary-on-icos-and-cryptocurrencies/> (accessed 20.04.2018).

миссий и соответствие требованиям, установленным провайдером в целях противодействия отмыванию средств, полученных незаконным путем. Требуется соблюдение требований, установленных законами Новой Зеландии, при осуществлении валютных операций, использовании финансовых инструментов, функционировании фондовых бирж и т.д. На сайте этой организации имеется страница, которая подробно излагает требования действующего законодательства, применяемые к разным видам деятельности в сфере финансов с использованием криптовалют<sup>373</sup>.

Государства, в которых для определения статуса криптовалюты внесены изменения в текущее законодательство, объединяют разные по объему регулирования модели. Здесь возможно как точечное, так и существенное изменение действующего законодательства. Последний вариант близок по влиянию на правовую систему к принятию нового акта, регулирующего правовой статус криптовалюты. Так, в Японии 25 мая 2017 г. в Акт о регулировании фондов (Act No. 59 of 2009) была внесена поправка, достаточно детально регулирующая статус криптовалюты, и который в связи с этим в СМИ нередко называется «Актом о криптовалюте»<sup>374</sup>. В нем действительно осуществлено комплексное регулирование статуса криптовалюты, однако с законодательно-технической точки зрения новый отдельный акт в данном случае не был принят, был усовершенствован уже существовавший ранее нормативный акт.

Следует отметить, что в японском законодательстве нет единого режима, применимого к токенам. Их правовой статус определяется в зависимости от их функций и использования. Например, криптовалюта и служебные токены, такие как BTC и ETH, регулируются как криптоактивы в соответствии с Законом о платежных услугах (PSA). Бизнес-операторы, занимающиеся покупкой, продажей или обменом криптовалют, а также посредничеством в этой сфере или управлением криптовалютами в интересах других лиц, должны зарегистрироваться в качестве поставщика услуг обмена

---

<sup>373</sup> Cryptocurrency / Cryptoasset services // FMA The Financial Markets Authority (FMA) New Zealand. – URL: <https://www.fma.govt.nz/compliance/role/cryptocurrencies/> (accessed 05.12.2021).

<sup>374</sup> См. об этом: Kazuyuki Sh. Enforcement of Japanese Law on Crypto Currency and Future Issues. – 2017. – 10.04. – URL: [https://www.iima.or.jp/Docs/column/2017/0410\\_e.pdf](https://www.iima.or.jp/Docs/column/2017/0410_e.pdf) (accessed 20.12.2020).

New Law & Regulations on Virtual Currencies in Japan // Lexology. – URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=b32af680-1772-4983-8022-a2826878bcd5> (accessed 20.04.2020).

криптовалют. Напротив, «токены безопасности», которые представляют собой акции, облигации или доли фонда в токенах, регулируются в соответствии с Законом о финансовых инструментах и биржах (FIEA) как записываемые в электронной форме передаваемые права, указываемые на ценных бумагах. Бизнес-операторы, которые занимаются «токенами безопасности», должны регистрироваться в качестве бизнес-операторов этих финансовых инструментов<sup>375</sup>.

Первой страной в Евросоюзе, которая урегулировала вопросы пользования криптовалютой, стала Эстония. В ней в 2017 г. была запущена правительственная программа и законодательно урегулировано лицензирование деятельности с криптовалютой, которое было распространено на криптокошельки, кастодиальные услуги и криптобиржи. Эстонское правовое регулирование криптовалюты включает нормативную отчетность, строгие проверки членов правления, требования к сабстенс, что создает безопасную регулируемую среду, охват единой лицензией почти всех видов деятельности, связанной с криптовалютой. Оно отличается относительной (в рамках ЕС) дешевизной лицензирования (чем обеспечивается определенное конкурентное преимущество для такого рода деятельности в рамках ЕС), сравнительно короткими сроками приобретения лицензии (примерно шесть недель для правильно оформленной документации), льготной налоговой политикой (введено освобождение от налога на реинвестированную прибыль, низкий налог на дивиденды в размере 14% и отсутствие налога на прирост капитала)<sup>376</sup>.

После введения в действие Пятой директивы ЕС, позволяющей финансовым организациям проводить операции с виртуальными валютами при условии соблюдения мер по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, Федеральное управление финансового надзора Германии в 2020 г. признало криптовалюты финансовыми инструментами. В связи с этой директивой 40 банков запросили разрешения на операции с криптовалютой<sup>377</sup>.

---

<sup>375</sup> Kawai K., Nagase T., Lee Tan H. The Virtual Currency Regulation Review : Japan. 02 September 2021. – URL: <https://thelawreviews.co.uk/title/the-virtual-currency-regulation-review/japan> (accessed 05.09.2021).

<sup>376</sup> Лицензия на обмен криптовалют в Эстонии. – URL: <https://tkdeal.com/licenses/licenzia-na-obmen-kriptoalut-v-estonii> (дата обращения 05.06.2021).

<sup>377</sup> Власти Германии впервые признали биткоин финансовым инструментом. – URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/5e5d2d419a79472eeb7bf7f1> (дата обращения 05.06. 2021).

Полный запрет в отношении криптовалюты введен с 2021 г. в Китае. В этой стране политика в отношении криптовалюты неоднократно менялась. Уведомлением Народного банка Китая, Министерства промышленности и информационных технологий и Комиссии по регулированию банковской, страховой деятельности и сферы ценных бумаг относительно защиты рисков от использования Bitcoin, опубликованным в начале марта 2013 г., криптовалюта была определена как виртуальный товар, не обладающий юридическим статусом, предоставляемым валюте, и который не может распространяться на рынке в качестве валюты. Финансовым организациям было запрещено проводить операции с ценными бумагами и предоставлять услуги в биткоинах; участвовать в частной торговле биткоинами или торговать этой криптовалютой в качестве центрального контрагента; проводить в них страховые операции или использовать биткоин в качестве страхового покрытия.

Запрет на прямое или косвенное предоставление услуг в биткоинах охватывает предоставление клиентам регистрационных, торговых, клиринговых, расчетных и иных услуг в биткоинах, принятие или использование биткоинов в качестве инструмента расчета платежей, проведение обменных операций биткоин–юань, биткоин–иностранная валюта; предоставление услуг по аккумулярованию, хранению и ипотечному кредитованию в биткоинах и др. При этом физическим лицам было разрешено участвовать в интернет-транзакциях с цифровой валютой под собственную ответственность<sup>378</sup>.

В 2017 г. власти КНР закрыли все работающие в стране криптобиржи и ограничили проведение ICO. В 2018 г. формально был запрещен майнинг криптовалют. Введенные ограничения не касались официальной криптовалюты – цифрового юаня. 19 мая 2021 г. начался новый этап ограничительно-запретительных мер. Три финансовых регулятора Китая, осуществляющие надзор над онлайн-операциями, рынком платежей и клирингом, запретили местным финансовым организациям предоставление услуг, связанных с криптовалютой. Затем вице-премьер Государственного совета КНР выдвинул предложения по ужесточению ограничительных мер в данной сфере. Народный банк Китая провел встречу с пятью банками и дал указание не проводить операции с цифровыми активами. Эксперты полагают, что данная политика связана

---

<sup>378</sup> Савинский С.П. Криптовалюты и их нормативно-правовое регулирование в КНР // Деньги и кредит. – 2017. – № 7. – С. 66.

с тем, что Китай решил продвигать свой собственный цифровой юань, поэтому на государственном уровне начата борьба с неофициальными криптовалютами. Как предположил председатель Русско-Азиатского союза промышленников и предпринимателей В. Манкевич, «Китай хочет сделать юань главной мировой валютой, сделать это возможно только за счет новой технологии, которой является цифровой юань. Поэтому Китай будет бороться против любых неофициальных валют, которые отдаляют страну от лидерства в новой сфере»<sup>379</sup>. 24 октября 2021 г. СМИ сообщили, что в Китае все финансовые операции с криптовалютами объявлены вне закона, а участникам таких сделок будет грозить уголовное преследование. Мотивируется данное решение традиционно: власти КНР считают, что криптовалюты способствовали отмыванию денег и, более того, в последние годы торговля биткоином и другими криптовалютами «подорвала экономический и финансовый порядок» в КНР и способствовала «отмыванию денег, незаконному привлечению капитала, мошенничеству и другой преступной деятельности», как утверждают в Центробанке Китая. Торговля криптовалютой и ее выпуск были запрещены в Китае еще с 2019 г., но, видимо, запрет имел «мягкий» характер<sup>380</sup>.

Правовое регулирование криптовалюты в настоящее время находится в стадии становления, поэтому политика государств в этом отношении не является устойчивой. С одной стороны, имеются страны, которые ранее не запрещали криптовалюту, но потом резко изменили отношение к ней на отрицательное. Так, например, Турция 16 апреля 2021 г. ввела запрет на оборот криптовалют, приведший к прекращению работы крупнейшей в стране криптобиржи Thodex, услугами которой пользовались около 400 тыс. человек<sup>381</sup>. В то же время в Пакистане, где Государственный банк Пакистана с 2018 г. запретил все операции с криптовалютой, Высший суд Пакистана, рассмотрев этот вопрос в октябре 2021 г., не нашел оснований для запрета и предложил правительству в трехмесячный срок разработать соответствующее законодательство<sup>382</sup>.

---

<sup>379</sup> URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/60e427969a79470ffaa89726> (accessed 04.08.2021).

<sup>380</sup> В Китае все финансовые операции с криптовалютами объявили вне закона. – URL: <https://www.dw.com/ru/v-kitae-vse-finansovye-operacii-s-kriptovaljutami-objavili-vne-zakona/a-59302158> (дата обращения 24.10.2021).

<sup>381</sup> URL: <https://tass.ru/info/11277999> (accessed 21.06.2021).

<sup>382</sup> Pakistan's Sindh High Court directs the government to develop crypto regulatory framework within 3 months. – URL: <https://timesofindia.indiatimes.com/business/>

Такая разнонаправленность политики государств не позволяет однозначно выявить тенденцию трансформации правового регулирования в данной сфере и делает неопределенным вопрос о ее конституционном регулировании.

### **3.2. Изменение конституционного регулирования государственных займов и государственного долга**

В период, предшествовавший появлению конституций, принятие решений по вопросам выплаты государственного долга, а также получения ссуд на нужды государства были прерогативой монарха. Поскольку средств на ведение войн не хватало, дефицит восполняли за счет различного рода заимствований как у собственных подданных, так и из внешних источников, долгое время в качестве такового выступал Амстердамский банк. Естественно, при таком разбросе источников – от поборов до официальных займов – вопрос о государственном долге решался в основном исходя из ближней или дальней стратегии государства. Монархи в этом случае имели дело с разными по характеру и возможным последствиям рисками: измученные поборами подданные могли восстать, Амстердамский банк – утратить доверие и не выделить в дальнейшем средства. Аналогичным образом обстояло дело и со ссудами, выданными другими государствами, возможность отказа от их выплаты появлялась в случае перехода данного государства в стан врагов кредитора в результате вхождения в другой военный союз, что с точки зрения перспектив возможного дальнейшего сотрудничества в случае изменения международной обстановки было недалековидно. Пребывание в должниках для монархов, особенно активно ведущих войны, было перманентным. В должниках либо Амстердамского банка, либо других частных кредиторов, либо других государств периодически находились и Стюарты, и французские Бурбоны, и австрийские Габсбурги. В особо тяжелых ситуациях некоторые монархи даже закладывали или продавали драгоценности Короны либо теряли территории. Так, Генриетта Мария Английская и Максимилиан Баварский закладывали коро-

левские драгоценности, Карл II – остров Силли<sup>383</sup>. Обычно монархи стремились вернуть государственный долг, но это было скорее вопросом чести и стратегии, чем выполнением международных обязательств.

Первые конституции придали государственному долгу и гарантиям по его выплате статус конституционного института. Регулирование государственного долга во Франции было реакцией на феодальные отношения. В Средние века займы очень часто носили принудительный характер<sup>384</sup>, поэтому они не могли быть забыты в первых конституциях. Так, в ст. 122 Конституции Франции 1793 г. гарантии платежей по государственным займам шли сразу за такими фундаментальными вопросами, как равенство, свобода, безопасность и собственность. В Конституции США, как уже отмечалось выше<sup>385</sup>, намерение федерального правительства выплатить государственный долг было выражено совершенно недвусмысленно. Хотя такое регулирование государственного долга имело прочную прагматическую подоплеку для еще не окрепшего государства, в качестве изначального импульса для конституционного регулирования оно сыграло роль принципа, обеспечивающего упрочение авторитета государства как у собственных граждан (если в отношении них государство соблюдало этот принцип), так и в международных отношениях. Регулирование государственного долга в Конституции США (разд. 8 ст. I, разд. 10 ст. I и ст. VI) было достаточно обстоятельным, причем речь шла как об определенных практических шагах для выплаты государственного долга (установление налогов, сборов, пошлин, сборов и акцизов для выплаты государственного долга, запрет выплаты долгов иначе, чем золотой и серебряной монетой), так и фиксировался общий принцип преемственности государственного долга по отношению к долгам Конфедерации. Принцип соблюдения долговых обяза-

---

<sup>383</sup> Новая история стран Европы и Америки XVI–XIX века. Часть 1. – М. : Владос, 2005. – С. 98.

<sup>384</sup> В ст. 84 Великой ремонстрации о положении дел в королевстве, представленной английскому королю в 1641 г., описывается именно такой заем, проведенный в Лондоне: «Лорду-мэру города и олдерменам в своих кварталах было предписано вносить в список имена тех лиц, которые, по их мнению, могли дать займы, с проставлением тех сумм, какие они должны были ссудить. Те олдермены, которые отказывались это сделать, были посажены в тюрьму». Цит. по: Дмитревский Н.П. Законодательство английской революции 1640–1660. – М. ; Л. : Изд. АН СССР, 1946. – С. 51.

<sup>385</sup> См. подробнее об этом п. 2.3 главы II.

тельств в той или иной форме получил оформление не только в Конституции США, но и в конституциях других стран. В этом проявились влияние североамериканского конституционализма и удачность воплощения на конституционном и межгосударственном уровнях правовой конструкции добросовестного исполнения обязательств. Так, идея сохранения обязательств по выплате прежнего государственного долга государствами – участниками нового объединения получила новое выражение в Основном законе Колумбии 1819 г., государстве, в которое вошли Венесуэла и Новая Гранада. Каждое из них имело долги, и ст. 3 этого акта содержала положение о том, что долги, взятые этими двумя республиками по отдельности, признаются в качестве общих как национальный долг нового государства – Колумбии. К его выплате, по Конституции, были привязаны все активы и имущество государства, а также наиболее продуктивные государственные доходы. Это же положение было воспроизведено в Основном законе Колумбии 1821 г. Тем самым не только признавался долг Венесуэлы и Новой Гранады, но и создавались новые, повышенные гарантии для его выплаты, поскольку объединение государственных активов двух государств создавало больше возможностей выработки оптимальной стратегии выплаты государственного долга, чем одного, и повышало шансы выплаты.

Вместе с тем в этот период постепенно стали проявляться и опасения конституционного законодателя по поводу тактики исполнительной власти по вопросу о получении государственных займов. Возможность чрезмерного обременения государственных финансов долговыми обязательствами вызвала к жизни «классические» конституционные формулировки периода раннего конституционализма о полномочиях парламента по отношению к государственному долгу. Конституционные законодатели, особенно в тех странах, в которых происходили революционные процессы, стремились зафиксировать регулирование государственного долга в качестве прерогативы парламента. Передача парламентам контроля за процессом заимствования денежных средств государством аргументировалась тем, что он является наиболее заинтересованным в рачительном ведении финансового хозяйства государственным органом и мог рассматриваться в качестве главного гаранта сбалансированности финансов, что в русле идей парламентаризма было вполне логичным. Положения о парламентских полномочиях по вопросам государственных займов и государственного долга нередко включались в первые конституции. Так, в ст. 87 Консти-

туции Венесуэлы 1830 г. в число полномочий законодательной власти было включено положение о списании долгов за счет государственных кредитов (п. 14). Оно было направлено на облегчение положения населения. Кроме того, в эту же статью Конституции была включена обязанность законодательного органа следить за инвестициями (п. 2). Конституция Соединенных провинций Центральной Америки 1824 г. содержала в п. 10 и 11 ст. 69 полномочие законодательной власти уточнять и признавать государственный долг и выделять средства на его амортизацию и выплату.

Идея гарантирования государственного долга вошла в начале XIX в. и в монархические конституции. Статья 70 Конституционной хартии Франции 1814 г. гласила: «Государственный долг гарантирован. Всякого рода обязательства, взятые на себя по отношению к его кредиторам, – ненарушимы»<sup>386</sup>. Включение данного положения в Конституционную хартию 1814 г., т.е. в Конституцию Франции, дарованную Людовиком XVIII, который вступил на престол в результате реставрации Бурбонов, весьма показательно, оно свидетельствовало о том, что монархия извлекла определенные уроки из исторического опыта страны. В самой общей форме и лаконично был урегулирован вопрос о государственном долге в §22 ст. 145 Конституционной хартии Португалии 1826 г.: «Гарантирован также государственный долг»<sup>387</sup>. Поскольку статья, в которую вошел этот параграф, начиналась фразой: «Неприкосновенность гражданских и политических прав португальских граждан, основанная на свободе, личной безопасности и собственности, гарантируется Конституцией Королевства следующим образом», – то вполне очевидно, что в данном случае речь идет именно о внутреннем долге, т.е. о долге перед подданными.

Вместе с тем в первых конституциях встречались и положения, которые были направлены на предотвращение появления слишком больших по размерам государственных долгов (например, §12 Конституционного акта Баварского королевства 1818 г.)<sup>388</sup>. На этапе раннего конституционализма государственные займы и государственный долг рассматривались как крайне нежелательное явление. С одной стороны, это была реакция на неисполнение

---

<sup>386</sup> Конституционная хартия Французского королевства от 4 июня 1814 г. – URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=1346> (дата обращения 04.01.2020).

<sup>387</sup> Carta Constitucional de 29 de Abril de 1826. – URL: <https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1533.pdf> (accessed 04.01.2020).

<sup>388</sup> См. об этом подробнее п. 2.4 главы II.

долговых обязательств и поборы периода феодализма, в этом смысле положения, гарантирующие внутренний государственный долг, были одновременно и гарантией трансформации общественных отношений, с другой – негативное отношение к государственному долгу было общепризнанным в среде политической элиты, поскольку оно было обосновано в работах наиболее известных экономистов того времени. Так, Давид Рикардо считал, что следствием государственного долга является повышение бремени налогоплательщиков, так как обязательства по уплате процентов по долгу ложатся на них. Дэвид Юм также считал, что государственный долг сокращает частный капитал<sup>389</sup>. Кроме того, как уже отмечалось, в простой констатации гарантирования государственного долга был резон придания респектабельности и прочности государственному строю. Однако если отнесение вопросов государственного долга и займов к компетенции парламента являлось определенной гарантией, то лаконичные положения о том, что он гарантируется, без соответствующего законодательного регулирования были просто декларацией. В течение XIX в. происходила апробация разных вариантов подобного регулирования государственного долга. По-прежнему продолжали появляться лаконичные и в целом нейтральные формулировки о гарантировании государственного долга. Так, ст. 41 Конституция Франции 1848 г. содержала положение о том, что «государственный долг гарантирован. Всякого рода обязательства государства по отношению к кредиторам ненарушимы»<sup>390</sup>, используя уже апробированную в Конституционной хартии 1814 г. формулировку. Практически дословно ее воспроизводила и ст. 31 Конституции Италии 1848 г.: «Государственный долг гарантирован. Всякое обязательство государства по отношению к его кредиторам ненаруσιμο»<sup>391</sup>, используя тем самым французский опыт конституционного регулирования. Аналогичное по содержанию, но другое по форме положение содержала и ст. 87 Конституции Испании 1876 г.: «Государственный долг предоставлен особой охране народа»<sup>392</sup>. Эти конституции

---

<sup>389</sup> Об этих и других обоснованиях нежелательности государственного долга см.: Селезнев А.З. Государственный долг и внешние активы. – М.: Инфра-М, 2010. – С. 5–7.

<sup>390</sup> Конституции и законодательные акты буржуазных государств в XVII–XIX вв. (Англия, США, Франция, Италия, Германия) : сб. документов / под ред. проф. П.Н. Галанзы. – М.: Гос. изд-во юрид. литературы, 1957. – С. 449.

<sup>391</sup> Современные конституции. – СПб.: Право, 1905. – Т. 1. – С. 268.

<sup>392</sup> Там же. С. 118.

продолжали линию простого декларирования без описания правовых механизмов защиты, начатую в Конституционной хартии Франции 1814 г. Такого рода нормы присутствуют и в современных конституциях (ст. 85 Конституции Японии 1947 г., п. 1 ст. 135 Конституции Испании 1978 г. и др.).

Изменение конституционного регулирования государственного долга шло по пути апробации других вариантов регулирования в зависимости от потребностей развития конкретных государств. В Латинской Америке появились конституционные положения, которые допускали принятие решений о чрезвычайных займах и кредитах как законодательной, так и исполнительной властями, но в разных ситуациях. Так, в п. 10 ст. 24 Конституции Гондураса 1865 г. к полномочиям законодательной власти было отнесено согласование вопросов о принудительных займах. А в п. 10 ст. 35 этой же Конституции, посвященной полномочиям исполнительной власти, говорилось об использовании ресурсов в рамках общего займа в случае недостаточности обычных ресурсов, если возникала необходимость пресечения вторжения или сдерживания восстания.

В наиболее нестабильных государствах в плане политической организации возникла еще одна проблема, связанная с государственным долгом. В них в моменты политических кризисов исполнительная власть могла выйти из-под контроля законодательной или за рамки законов. Такая ситуация была предусмотрена в ст. 88 Конституции Эль-Сальвадора 1871 г.: «Государство не несет ответственности по обязательствам, взятым на себя исполнительной властью, отклоняющихся от ранее принятых законов или в отношении которых предусмотрено явное разрешение, такие обязательства недействительны, и лица, заключающие контракты с правительством в нарушение какого-либо закона, не имеют права на прибыль, которую они получают, и в любое время отвечают своим имуществом за ущерб, причиненный Республике»<sup>393</sup>.

Еще одним направлением трансформации конституционного регулирования государственного долга стала детализация соответствующих положений. Перенос законодательно-технических приемов, характерных для англосаксонской системы права, на почву формальных конституций создал еще один (после северо-

---

<sup>393</sup> Constitución de 1871 (El Salvador). – URL: <http://www.redicces.org.sv/jspui/bitstream/10972/1758/1/Constituci%C3%B3n%20de%201a%20Rep%C3%Bablica%20Del%20Salvador.%201872.pdf> (accessed 05.08.2020).

американского) вариант конституционного регулирования государственного долга. Например, Конституционный акт Канады 1867 г. в главе VIII «Доходы; долги; активы; налоги» воспроизвел в целом англосаксонскую модель. Вместе с тем в этом акте имелись положения, сходные с положениями конституций латиноамериканских федераций. Так, ст. 111 с названием «Канада отвечает за долги провинций» устанавливала, что «Канада будет нести ответственность за долги и обязательства каждой провинции, имевшиеся у последних ко времени учреждения Союза»<sup>394</sup>. Статья 110 была посвящена вопросу об активах провинций: «Все активы, связанные с долями государственного долга каждой провинции, будут принадлежать этой провинции»<sup>395</sup>. Оплата процентов по государственным долгам отдельных провинций Канады, Новой Шотландии и Нью-Брансуика, имевшиеся у них ко времени учреждения Союза, были отнесены на расходную часть Консолидированного доходного фонда Канады (ст. 104). При этом в ст. 112–116 и была установлена система расчета процентов за превышение долга для Онтарио, Квебека, Новой Шотландии и Нью-Брансуика.

Таким образом, к началу XX в. уже сложилось представление, что на конституционном уровне государственный долг может быть гарантирован различным образом. В силу определенного, свойственного конституционной материи консерватизма конституционные формулировки, выработанные в предыдущий период, сохранялись и в XX в. Так, в конституциях, принятых в этот период, гарантии государственного долга нередко формулируются в самом общем виде как положения о том, что государственный долг гарантируется государством (Боливия, Гондурас, Румыния, Сальвадор и др.). Примером наиболее лаконичной формулировки может служить положение ст. 41 Конституции Румынии 1991 г.: «Долговые обязательства государства гарантируются» (п. 1)<sup>396</sup>.

Преимственность конституционного регулирования по вопросу о государственном долге выражается и в сохранении положений, которые ставят государственный долг под контроль парламента. Положения о парламентских полномочиях по вопросам

---

<sup>394</sup> Конституции государств Америки : в 3-х т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – Т. 1 : Северная и Центральная Америка. – С. 355.

<sup>395</sup> Там же.

<sup>396</sup> Конституции государств Европы : в 3-х т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 3. – С. 70.

государственных займов и государственного долга в XX в. имелись во всех конституциях, за исключением конституций социалистических государств. Преемственность большинства конституций этого периода особенно выражена в положениях контрольного характера: о полномочиях парламента в отношении регулирования государственного долга; парламентском контроле за государственными кредитами и государственным долгом; гарантиях государственного долга и некоторых других. Указанные аспекты конституционного регулирования в неизменном или модифицированном виде сохранились до наших дней в качестве «ядра» регулирования, но в целом современное конституционное регулирование гораздо богаче по содержанию и охватывает различные аспекты как займов, так и государственного долга. Показателем этого является и наличие в конституциях ряда стран специальных глав (разделов), посвященных данному предмету<sup>397</sup>. Контроль за займами и, соответственно, размерами государственного долга обеспечивается прежде всего традиционным, проверенным временем способом – закреплением соответствующих полномочий за законодательной властью: полномочий по законодательному регулированию вопросов займов и/или даче парламентом разрешений на получение кредитов.

В некоторых конституциях содержатся положения, требующие от законодателя при решении этих вопросов вдумчивого отношения. Так, согласно ст. 82 Конституции Финляндии 1999 г., «государственные займы должны получаться с согласия Эдускунты, которая изучает необходимость нового займа или верхний предел государственного долга. Государственное поручительство и государственные гарантии могут даваться с согласия Эдускунты»<sup>398</sup>. Встречаются и различного рода предписания, конкретизирующие задачи парламента в данной области. Так, ст. 161 Конституции Португалии 1976 г. относит к полномочиям Ассамблеи Республики «разрешать правительству брать и предоставлять займы и совершать другие кредитные операции, не связанные с текущим долгом, определяя соответствующие общие условия, и устанавливать максимально возможное количество авалей, предоставляемых правительством каждый год». Согласно ст. 312 Кон-

---

<sup>397</sup> Например, глава 2 «Заем и аудит» части VI «Финансы, собственность, договоры и тяжбы» Конституции Пакистана 1973 г., глава II «Заемные операции» части XII «Финансы, имущество, контракты и иски» Конституции Индии 1949 г.

<sup>398</sup> Конституции государств Европы : в 3 т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 3. – С. 388.

ституции Венесуэлы 1999 г., «закон устанавливает пределы государственного долга благоразумно по отношению к объемам экономики, неблагоприятным изменениям и возможностям получить доходы на покрытие государственного долга»<sup>399</sup>.

Вместе с тем в конституциях встречаются и прямо выраженные ограничения финансового плана в данной области, причем в странах, которые ввели у себя «золотое правило» бюджетного равновесия<sup>400</sup>, эти положения конкретизированы. «Нельзя брать займы и предоставлять финансовые гарантии и поручительства, вследствие которых государственный публичный долг превысит 3/5 стоимости годового валового национального продукта. Способ подсчета валового национального продукта, а также государственного публичного долга определяется законом», – установлено в п. 5 ст. 216 Конституции Польши 1997 г. Согласно ст. 108 Конституции Бахрейна 2002 г., «государство может предоставлять займы и гарантировать долги в соответствии с законом в рамках кредитных лимитов, установленных Законом о бюджете»<sup>401</sup>. В приведенных примерах нашли отражение различные подходы финансовой науки в вопросе о механизмах эффективного воздействия при решении вопросов государственного долга.

Важную роль в гарантировании государственного долга играет контроль за ходом его получения и погашения. Наряду с парламентом в нем участвуют счетные палаты (суды). Это нередко довольно подробно регулируется в конституциях. Так, согласно ч. 3 ст. 121 Конституционного закона Австрии 1920 г., «все документы по финансовым обязательствам и задолженностям Федерации должны скрепляться подписью председателя Счетной палаты, а при наличии обстоятельств, препятствующих ему в осуществлении своих обязанностей, – подписью его заместителя. Эта подпись гарантирует лишь правомерность займов и правильность их записи в Главной книге, фиксирующей государственные задолженности».

Определенной гарантией государственного долга служат и положения конституций о целевом расходовании некоторых видов

---

<sup>399</sup> Конституции государств Америки : в 3 т. – М. : НОРМА, 2006. – Т. 3 : Южная Америка. – С. 392.

<sup>400</sup> «Золотому правилу» бюджетного равновесия посвящен следующий пункт этой главы.

<sup>401</sup> Конституции государств Азии : в 3 т. – М. : НОРМА, 2010. – Т. 1 : Западная Азия. – С. 49.

получаемых государством доходов. Например, ст. 296 Конституции Португалии 1976 г. предусматривает, что «доходы, полученные от реприватизации, используются только на амортизацию государственного долга и сектора государственных предприятий, на обслуживание долга, появившегося в результате национализации или на новые капиталовложения в производительный сектор».

Подробное регулирование гарантий характерно для стран англосаксонской системы права, в них обеспокоенность гарантированностью долга проявляется в детальном регулировании различных аспектов долга. Во многих конституциях понятия «государственный заем» и «государственный долг» используются как таковые без пояснений и определений. Однако в конституции ряда стран англосаксонской системы права включены определения этих понятий. Так, согласно ст. 366 Конституции Индии 1949 г., содержащей определения используемых в данном акте выражений, «предоставление займа» означает получение денежных средств посредством ежегодных дотаций и «заем» должен толковаться соответственно (п. 4), а «долг» включает любые обязательства, возникающие из любых обязанностей возврата денежных средств посредством ежегодных платежей и любые обязательства по любой гарантии; «расходы в связи с задолженностью» должны толковаться соответственно (п. 8)<sup>402</sup>.

Необходимо отметить, что в странах англосаксонской системы права вопросы государственных займов и государственного долга обычно урегулированы в рамках статуса так называемого Консолидированного фонда, определения которого обычно содержатся в конституциях соответствующих стран и в которых, в свою очередь, упоминается о государственных займах как составной части фонда. Так, ст. 81 Конституции Пакистана 1973 г. относит к расходам, возлагаемым на федеральный Консолидированный фонд, «все долговые обязательства федерального правительства, включая обязательства, связанные с потерянной выгодой, переплатой или обновлением капитала, и другие расходы, связанные с выпуском займов, обслуживанием и погашением долга при поручительстве федерального Консолидированного фонда»<sup>403</sup>.

---

<sup>402</sup> Конституции государств Азии : в 3 т. – М. : НОРМА, 2010. – Т. 2 : Средняя Азия и Индостан. – С. 348, 349.

<sup>403</sup> Там же. С. 647.

Обычно, когда речь идет о государственном долге, положения конституций в равной мере относятся и к внешнему, и к внутреннему долгу. Однако встречаются конституционные положения, специально посвященные внутреннему долгу, причем в отношении внутреннего государственного долга и, соответственно, внутренних государственных займов могут устанавливаться определенные ограничения. Так, согласно п. 8 ст. 73 Конституции Мексики 1917 г., «займы могут выпускаться только для обеспечения работ, непосредственным результатом которых является увеличение государственных доходов; исключением являются займы, выпускаемые для регулирования денежного обращения, для конверсионных операций и в период чрезвычайного положения»<sup>404</sup>.

Внутренний государственный долг в некоторых странах возникает при массовом изъятии частной собственности – национализации, поэтому в отношении компенсации стоимости национализированных объектов собственности частным собственникам в некоторых странах (Турция, ряд стран Латинской Америки) сложились специфические конституционные механизмы, обеспечивающие защиту причитающихся гражданам средств от инфляции в случае, если выплата государственного долга происходит не сразу или в рассрочку. Например, ст. 46 Конституции Турции 1982 г. устанавливает, что в случае изъятия собственности «компенсация выплачивается наличными и предварительно. Однако порядок выплат компенсаций за землю, конфискованную с целью проведения земельной реформы, осуществления крупных энергетических и ирригационных проектов, жилищных программ, выращивания новых лесов, охраны побережья и развития туризма, указывается законом. Если в этих случаях законом предусматривается оплата в рассрочку, то период оплаты не может превышать пяти лет; в этом случае выплата осуществляется равными частями, а на ту часть, которая не авансируется, начисляются самые высокие проценты, которые предусмотрены для государственных долгов».

В современном конституционном регулировании государственных займов и государственного долга сохраняются многие черты прежнего конституционного регулирования. Детальность регулирования во многом определяется правовой системой страны (в частности, более лаконичное регулирование в целом имеется в

---

<sup>404</sup> Конституции государств Америки : в 3 т. – М. : НОРМА, 2006. – Т. 1 : Северная и Центральная Америка. – С. 503.

странах, относящихся к романо-германской правовой системе; в странах англосаксонской правовой системы, наоборот, конституционное регулирование снабжено множеством деталей и процессуальных аспектов), а в определенной степени необходимостью разграничения компетенции в данной сфере (особенно актуально для федераций).

Новейшие тенденции в регулировании государственного долга связаны с реализацией принципа бюджетной стабильности ЕС. Под давлением ЕС в Конституции Франции, Испании, Польши и некоторых других стран были внесены изменения, фиксирующие «золотое правило»<sup>405</sup> бюджетной стабильности, соблюдение которого обеспечивает поддержание размеров государственного долга на относительно низком уровне.

Резюмируя проведенный анализ основных трансформаций конституционного регулирования государственных займов и государственного долга, следует отметить, что конституционный законодатель, относясь к ним как к неизбежным для современной экономики и финансов явлениям, тем не менее испытывает определенные опасения относительно возможных негативных последствий этого явления, которые оформляются в виде разнообразных конституционных механизмов. Вместе с тем в рамках ЕС наметилась тенденция закрепления на конституционном уровне надгосударственных механизмов государственного долга.

Конституционное регулирование такого института финансовой конституции, как государственный долг, сопряжено с рядом других элементов регулирования и управления публичными финансами, в том числе в виде различного рода бюджетных правил, ограничивающих государственные заимствования. Далеко не все страны полагают уместным и целесообразным ограничивать общие предельные размеры займов и государственного долга, полагая, что дополнительные инвестиции путем займов дают рост экономики и способствуют в конечном итоге более эффективной финансово-экономической политике, чем простое сдерживание и ограничение дефицита бюджета и размера государственного долга.

При этом, однако, в качестве общего правила, которое необязательно имеет конституционное и законодательное выражение, но которым в силу его практической эффективности в некоторых странах руководствуются на практике, является необходимость

---

<sup>405</sup> См. п. 3.3 этой главы.

соизмерения размеров привлекаемых заемных средств с расчетными потребностями в финансовых средствах, необходимых для целей развития, для капиталовложений в национальную экономику и социальную сферу. Сторонники этой точки зрения полагают, что финансирование текущих государственных нужд путем увеличения государственного долга считается признаком неустойчивости бюджетно-финансовой системы, слабости публичных финансов и допускается лишь как чрезвычайная мера.

При ограничении государственных займов и общих размеров (лимитов) государственного долга определяются соответствующие меры по сдерживанию государственных расходов, расходы приводятся в соответствие с доходной частью бюджета, поскольку путем увеличения долга и размещения займов можно покрывать только ограниченную долю бюджетного дефицита. В конституционно-правовом регулировании такого рода инструменты ранее находились, как правило, «за кадром» и относились к сфере разумного планирования бюджета парламентом. В последние десятилетия эти меры получили распространение и конституционализацию в виде «золотого правила» бюджетной стабильности. Включение в конституцию соответствующих положений сопряжено с разного рода ее трансформациями. Поскольку это правило, как будет показано далее на основе анализа национального опыта разных стран, затрагивает не только регулирование государственного долга (оно выступает скорее инструментом и катализатором нужных изменений), но и различные другие аспекты финансовой конституции и воздействует на разные ее институты и в разной степени затрагивает финансовую составляющую государственной организации, кроме того, имеет прямое отношение к макрорегулированию, целесообразно рассмотреть это правило в качестве отдельного и нового института финансовой конституции.

### **3.3. Конституционное регулирование «золотого правила» бюджетной стабильности как проявление трансформации финансовой конституции**

«Золотое правило» бюджетной стабильности в настоящее время активно используется политиками и финансовыми аналитиками для объяснения рациональной государственной политики в отношении бюджета и государственного долга. Оно состоит в про-

ведении финансовой политики, заключающейся в увеличении государственного долга только для инвестирования в проекты, которые окупятся в будущем. Текущие расходы в рамках государственной политики, построенной на соблюдении этого правила, должны финансироваться за счет обычных налогов, а не выпуска новых займов<sup>406</sup>. В налогово-бюджетной политике «золотое правило» объявляется способом защитить будущие поколения от чрезмерного бремени государственного долга, сводя займы к долгосрочным инвестициям. «Золотое правило» бюджетного равновесия сформулировано просто, что удобно для объяснения общественности и мониторинга его реализации. Оно напрямую связано с обеспечением устойчивости государственных финансов в долгосрочной перспективе, но непрактично в краткосрочной перспективе, поскольку во время кризиса затрудняет корректировку цикла. Корректирующие цикл правила больше подходят для регулирования в краткосрочной перспективе, но они более сложны для расчетов и информирования общественности.

Мнение о необходимости конституционализации данного правила разделяют далеко не все, о чем свидетельствуют бурные дискуссии, возникающие при обсуждении вопроса о поднятии «золотого правила» на конституционный уровень, а также отсутствие консенсуса в ряде стран по поводу внесения соответствующих поправок в конституцию, о чем будет сказано далее.

Ограничения, вводимые данным правилом, были разработаны экономистами и имеют не только прагматическую, но и теоретическую подоплеку. Идея использования конституций как инструмента для обеспечения стабильности бюджета родилась в ходе осмысления экономистами изменений, произошедших в мировой экономике и мировых финансах в результате промышленной революции и начавшейся глобализации.

Либеральные представления об «идеальном» отношении государства к экономике включают идею разделения частной и публичной сфер жизни общества. Это представление основывалось на опыте, вынесенном из феодального строя, который наглядно продемонстрировал негативные черты тотального вмешательства государства в экономику и частную жизнь. Теория государства-

---

<sup>406</sup> What Is the Golden Rule of Government Spending? – URL: <https://www.investopedia.com/terms/g/golden-rule.asp#:~:text=The%20%22Golden%20Rule%22%20of%20government,not%20issuing%20new%20sovereign%20debt> (accessed 01.08.2021).

«ночного сторожа» объясняла необходимость разделения частной и публичной сфер, установления границ, обозначающих определенную автономию индивидуума и государства, экономики и государственной политики. Опыт социалистических стран, которые во многом вернулись к феодальным отношениям в экономике и политике, по сути подтвердил правильность этой либеральной концепции. Вместе с тем в XX в. потребовались новые концепции, позволявшие обеспечить свободу рынка в новых условиях глобализирующегося мира, далеких в экономическом и политическом плане от тех, в которых формировался ранний конституционализм. В этом направлении разрабатывали свою теорию, в частности, ордолибералы. Они сформулировали идею экономического порядка. Однако со временем стало ясно, что эта идея не реализуется сама по себе и для ее воплощения требуется целый ряд условий. Вместе с тем растущий вклад государства в социальную сферу и участие государства в различных инвестиционных инфраструктурных проектах, ориентированных на создание передовой экономики и формирование большого сектора государственной собственности, привели к значительному росту бюджетов и государственных заимствований. Усилившаяся в XX в. неустойчивость национальных экономик и финансов, циклический характер происходящих кризисов стимулировали экономистов к поиску простых инструментов, позволяющих контролировать размеры бюджета и государственного долга. Сторонники теории общественного выбора («Public Choice») были озабочены в равной мере как расточительством администрации, так и тем, что «левиафан», под которым со времен Т. Гоббса понимается государство в его самых чудовищных и неконтролируемых обществом проявлениях, проснется<sup>407</sup>.

Их идея заключалась в том, чтобы обеспечить конкуренцию и другие важные для Номо есоnотісус условия и вместе с тем оградить его от «произвольных» чередований большинства в парламентах, в том числе и в демократических странах, т.е. речь шла об ограничении политической власти демократического государства, новыми и экономическими средствами<sup>408</sup>.

---

<sup>407</sup> Buchanan J.M. The limits of Liberty : between anarchy and Leviathan. – Chicago : University of Chicago Press, 1975. – P. 82. Анализ данной модели «левиафана» см.: Engineer M. Brennan and Buchanan's Leviathan models // The Social Science Journal. – 1990. – Vol. 27, Iss. 4. – P. 419–433.

<sup>408</sup> В данном случае очень кратко приведена основная теоретическая аргументация сторонников введения «золотого правила», поскольку анализ ее обширной аргументации выходит за рамки данной работы. В качестве теоретической

«Расточительность» государства можно в принципе ограничить по видам расходов, установив критерии предпочтения одних расходов другим. Приоритетность, например, оплаты государственного долга практиковалась уже с первых конституций, однако применительно к другим статьям расходов, например в социальной сфере, установить и обосновать научно такие критерии сложно, если вообще возможно, поскольку они связаны с приоритетами политических партий, стоящих у власти, и многими другими аспектами, которые слабо поддаются экономическому анализу. Поэтому главным инструментом «укрошения» расточительности государства было избрано установление ограничений для бюджета как средства обеспечения его стабильности и вместе с тем ограничения свойственной государству тенденции к расширению. Решение в рамках экономической теории общественного выбора Дж. Бьюкенен видел в установлении конституционных ограничений, которые получили у экономистов и в публицистике название «золотое правило» бюджетной стабильности, в немецкоязычных странах – «долговой тормоз».

Это правило в результате популяризации идей Дж. Бьюкенена применяется в разных странах и с разной степенью успешности. Оно получило отражение на конституционном уровне. В некоторых конституциях оно сформулировано непосредственно в том виде, в котором его озвучивают экономисты. Речь идет о конституционных нормах, содержащих данное правило, в которых оно сформулировано в мягкой форме и без установления санкций за его нарушение. Так, в п. 6 ст. 14, имеющей заголовок «Финансы, торговля и экономические отношения», в Конституции Бутана 2008 г. содержится положение о том, что правительство должно обеспечивать возмещение текущих расходов из внутренних ресурсов государства. А п. 5 той же статьи устанавливает: «Правительство организует надлежащее управление денежной системой и государственными финансами. Оно должно обеспечить, чтобы обслуживание государственного долга не возлагало чрезмерного

---

основы введения данного правила в ЕС его теоретико-философская сторона проанализирована в диссертационном исследовании: Moreno González G. Fundamentos teóricos y proceso de jurificación de la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea. Consecuencias para el Estado social y la democracia constitucional. Tesis doctoral. – València : Universitat de València, 2019. – 465 p.

бремени на будущие поколения»<sup>409</sup>. Таким образом, в совокупности эти два пункта содержат «золотое правило», сформулированное в виде обязанности правительства, которому не корреспондирует ответственность или какие-либо меры. Данные положения представляют собой вариант «мягкого» провозглашения «золотого правила» и превращение его в принцип государственной экономической и финансовой политики, оставляя его целиком на усмотрении правительства и парламента. Четко выраженный конституционный механизм его реализации отсутствует (хотя может быть создан на практике за счет института вотума недоверия и при использовании авторитета монарха).

Попытки применения данного правила и его конституционного оформления предпринимаются в разных странах, но успех обеспечивается совокупностью факторов, в том числе и его совместимостью с особенностями национальной правовой и финансовой культуры, наличием общественного консенсуса о необходимости и допустимости его применения и другими факторами. Поскольку данное правило в конституциях разных стран может быть включено в разные главы и разделы и, соответственно, иметь разный контекст и различное воздействие на институты финансовой конституции, целесообразно рассмотреть данный опыт конституционного регулирования по странам.

В США в 80-е годы XX в. имел место неудачный опыт введения «золотого правила» бюджетной стабильности. Обычная практика в этой стране состоит в периодическом увеличении суверенного долга для финансирования текущих расходов. В Конституции США отсутствует требование сбалансированного бюджета. В ней также нет ограничений на увеличение государственного долга, имеется, как указывалось, только обязательство его выплачивать. Многочисленные попытки законодателей ввести законодательные ограничения расходов не увенчались успехом. В 1985 г. Конгресс принял законопроект Грамм–Рудманна–Холлингса (Gramm–Rudmann–Hollings Bill)<sup>410</sup>, в котором были определены целевые показатели годового дефицита. В случае их превышения

---

<sup>409</sup> Конституции государств Азии : в 3 т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : НОРМА, 2010. – Т. 2 : Средняя Азия и Индостан. – С. 149.

<sup>410</sup> The Gramm–Rudman–Hollings Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985. – URL: <https://www.congress.gov/bill/99th-congress/house-joint-resolution/372> (accessed 04.06.2021).

автоматически запускался процесс секвестра и следовали сокращения расходов. В законе была детально урегулирована процедура принятия решений по этому вопросу с участием Генерального контролера, назначаемого президентом. При этом в закон была заложена возможность смещения Генерального контролера Конгрессом. Закон был обжалован в 1986 г. в Верховном суде в деле *Bowsher v. Synar*<sup>411</sup>. Верховный суд увидел в отстранении Генерального контролера Конгрессом не нарушение собственно американской финансовой конституции, а узурпацию полномочий, принадлежащих исполнительной власти, и признал закон неконституционным. Верховный суд исходил в своем решении из того, что Конгресс вторгся в сферу исполнения законов, принадлежащую исполнительной власти, в то время как в качестве законодательной власти после принятия закона он может воздействовать на исполнительную власть двумя способами: приняв новый закон или проводя процедуру импичмента.

Таким образом, отклонение данного закона Верховным судом США произошло не в силу неконституционности собственно «золотого правила», а по причине вторжения Конгресса в сферу полномочий исполнительной власти и нарушения фундаментального конституционного принципа разделения властей в виде системы «сдержек и противовесов». Однако выявленное Верховным судом нарушение появилось не случайно. Оно возникло в силу того, что реализация «золотого правила» требует создания специальных правовых механизмов, обеспечивающих автоматизм его применения, а такие механизмы, соответствующие особенностям правовой системы США и ее правовой культуре и при этом действующие «автоматически», найти достаточно сложно, и в тот момент они не были найдены. Как представляется, предложенная схема обеспечения действия правила с элементами «автоматизма» оказалась слишком «жесткой» для либеральной системы США. Этот закон был доработан в соответствии с замечаниями Верховного суда и в 1987 г. был принят в виде Закона о сбалансированном бюджете и контроле за чрезвычайным дефицитом 1987 г.<sup>412</sup> Но в урезанном виде он оказался неэффективным, не смог сдер-

---

<sup>411</sup> *Bowsher v. Synar*, 478 U.S. 714 (1986). – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/478/714/> (accessed 04.06.2021).

<sup>412</sup> *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act of 1987*. – URL: <https://www.congress.gov/bill/100th-congress/house-joint-resolution/324> (accessed 10.03.2021).

жать дефицит бюджета и был заменен Законом об исполнении бюджета 1990 г. Как представляется, этот опыт показывает сложности введения «золотого правила» бюджетной стабильности в национальную правовую систему, что продемонстрировал уже в XXI в. и опыт ряда стран Евросоюза.

Швейцарский опыт применения данного правила оказался достаточно успешным. «Золотое правило» бюджетной стабильности в этой стране получило свое прагматичное название: «долговой тормоз» (Schuldenbremse), которое подчеркивает, какая именно часть бюджета подвергается сдерживанию. Федеральное собрание Швейцарии 22 июня 2001 г. приняло конституционную поправку в ст. 126 Конституции Швейцарии 1999 г., а 2 декабря 2001 г. она была одобрена на референдуме. Новое содержание ст. 126 Конституции Швейцарии 1999 г. сводится к установлению конституционного принципа, согласно которому федеральное правительство поддерживает баланс бюджетных расходов и доходов в течение длительного времени. Максимальная сумма бюджетных расходов должна основываться на предполагаемых доходах и учитывать экономическую ситуацию, в случае возникновения потребностей чрезвычайного характера сумма расходов увеличивается, но дополнительные расходы должны быть компенсированы в последующие годы<sup>413</sup>. Эта статья находится в главе 3 «Финансовое устройство».

В положениях ст. 126 Конституции Швейцарии обращают на себя внимание три момента. Во-первых, обязанность федерального правительства поддерживать баланс доходов и расходов была конституционализирована. Во-вторых, при составлении бюджета доходы определяются на основе оценки экономической ситуации и предполагаемых доходов, т.е. экономического анализа ситуации и экономических расчетов, которые не являются совершенными. Это означает возможность ошибок, вероятность которых, впрочем, снижается по мере усовершенствования экономических методов, применяемых для оценки предполагаемых доходов. В-третьих, следует отметить, что, в отличие от описанного выше американского опыта, это правило не является абсолютно жестким: положение п. 2 ст. 126 позволяет в случае необходимости отступать от него, компенсируя образовавшийся дефицит в следующие годы.

---

<sup>413</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 7. März 2021). – URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de#a126> (accessed 10.03.2021).

На сайте швейцарского Федерального управления финансов «долговой тормоз» оценивается как «простой механизм управления общими федеральными расходами. Его цель – предотвратить хронический дефицит и, следовательно, рост долга»<sup>414</sup>. Отмечается, что «долговой тормоз» пользуется сильной поддержкой населения: 85% избирателей одобрили конституционное положение о «долговом тормозе» в 2001 г. и, согласно опросам, в настоящее время число выражающих одобрение граждан все еще остается очень высоким<sup>415</sup>. Возможно, это также связано с тем, что такой важный финансовый вопрос был вынесен на референдум в соответствии с Конституцией Швейцарии. Эта давняя швейцарская традиция привлечения населения к решению финансовых вопросов в данном случае работала на «золотое правило», способствовала осознанному выбору граждан. Такой опыт применения прямой демократии позитивно оценивается и учеными, в том числе других стран<sup>416</sup>.

С помощью «долгового тормоза» Швейцарии удалось сократить государственный долг с 2003 по 2019 г. на сумму 27,4 млрд швейцарских франков. Меры по смягчению негативных последствий пандемии временно привели к увеличению государственного долга<sup>417</sup>.

Австрия провела реформу своей финансовой конституции в 2008 г. Однако принцип бюджетной устойчивости был включен не в Конституцию, а в Закон о государственном бюджете. Это создало правовую основу для исполнения бюджета упорядоченным образом на основе координации с управлением бюджетами земель и муниципалитетов. Когда в 2011 г. возник вопрос о конституционном оформлении «долгового тормоза», то для этого была необходима поддержка квалифицированного большинства парламента (в две трети от числа поданных голосов согласно ст. 44 Конституции 1920 г.), а расстановка политических сил в Австрии в тот момент позволяла принять только обычный закон.

---

<sup>414</sup> Die Schuldenbremse. – URL: <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/finanzpolitik/die-schuldenbremse.html> (accessed 10.03.2021).

<sup>415</sup> Ibid.

<sup>416</sup> Perez de las Heras B., Larrasabal Besañez S. Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del concierto económico // Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria (R.V.A.P.). – Bilbao, 2012. – N 94. – P. 133–196.

<sup>417</sup> Ibid.

Помимо этого в Австрии на национальном уровне данное правило детально отражено в Пакте стабильности 2012 г.<sup>418</sup>, который представляет собой соглашение между федеральным правительством, правительствами земель и муниципалитетами о реализации европейских требований в этой области внутри страны, таким образом долговые ограничения обязательны не только для федерации, но и для земель и муниципалитетов. Он устанавливает четкий порядок выполнения требований европейского законодательства и применения санкций, механизм проведения консультаций для координации финансовой политики. Для государства в целом считается допустимым дефицит бюджета в размере 0,45% ВВП, при этом для федерации он не должен превышать 0,35% ВВП, для земель и муниципалитетов – 0,1% или менее. Возможность неприменения правила «долгового тормоза» допускается только для исключительных экономических колебаний или стихийных бедствий. Пакт заключен на неопределенный срок. Попытка поднять это правило на конституционный уровень в 2019 г. также не увенчалась в Австрии успехом. В стране имеются политические партии, в частности зеленые, которые активно выступают против конституционализации правила, справедливо полагая, что в случае, если в применении правила отпадет необходимость, закон и даже пакт (при наличии соответствующей договоренности с землями и муниципалитетами) отменить проще, чем конституционное положение. В Австрии уже сформировалось общественное мнение по поводу как положительных сторон пакта, так и возникающих в связи с ним рисков. Так, в связи с попыткой внесения изменений в Конституцию по включению положения о «долговом тормозе» 2019 г. в прессе доводы сторонников и противников поднятия правила резюмировались следующим образом. К положительным сторонам были отнесены: обеспечение с помощью конституционного уровня регулирования стабильности действия самого правила, его независимость от смены большинства в парламенте; запрет на оставление долга другим поколениям уравнивает их возможности; четкие требования правила исключают споры о приоритетности расходов. Но наряду с плюсами критиками правила отмечаются и серьезные минусы, а именно: правило «долгового тормоза» не учитывает разное социальное значение расходов, окупаемых в долгосрочной перспективе (оно в равной степени

---

<sup>418</sup> Österreichischer Stabilitätspakt 2012. – URL: <https://www.ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008232&Artikel=4> (accessed 05.03.2021).

касается и цифровизации, и расходов, связанных с изменением климата, и расходов на образование); сама ситуация в момент внесения данного предложения не была экономически благоприятной, кроме того, «долговой тормоз» ограничивает права парламента в бюджетной сфере<sup>419</sup>. Противники «долгового тормоза» считают установленные размеры ограничений научно необоснованными. Кроме того, он создает препятствия для решения приоритетных задач в области экологии, за что «долговой тормоз» называют «тормозом защиты климата», поскольку для эффективных действий в этой сфере необходимы значительные инвестиции<sup>420</sup>.

В Германии были предприняты две основательные попытки применения «золотого правила» бюджетной стабильности. Впервые это правило было применено в 1969 г., но не слишком эффективно. Об этом свидетельствовал уровень государственного долга, который составлял в 1980 г. 42% и спустя десять лет вырос до 73%<sup>421</sup>. Из-за растущего государственного долга федерации и земель Германия в 2006 г. провела реформу, отчасти изменяющую публичные финансы, а позднее, в 2009 г., более решительно их трансформировала, изменив ст. 109 и 115 Основного закона. Введение в Германии «долгового тормоза» было результатом анализа и положительной оценки немецкими экспертами опыта Швейцарии (откуда и был заимствован термин), а также дискуссии о путях преодоления задолженности бюджетов федерации и земель.

Введение «долгового тормоза» происходило в процессе перестройки федеративных отношений, что вместе с тем стимулировало введение данного правила. В 2009 г. в главу X «Финансы» Основного закона ФРГ были внесены изменения, вводящие прави-

---

<sup>419</sup> Temel P., Sileitsch-Parzer H. Was eine Schuldenbremse in der Verfassung bringt. Pro und Contra : Befürworter sehen eine Garantie für solide Budgetpolitik – Kritiker sehen Zukunftsinvestitionen in Gefahr. – 2019. – 03.07. – URL: <https://kurier.at/politik/inland/was-eine-schuldenbremse-in-der-verfassung-bringt/400540688> (accessed 10.03.2021).

<sup>420</sup> Meister D. Schuldenbremse ist eine Klimabremse. – 2019. – 25.09. – URL: <https://www.oegb.at/themen/klimapolitik/klimakrise-und-nachhaltigkeit/schuldenbremse-ist-eine-klimaschutzbremse> (accessed 10.03.2021).

<sup>421</sup> Perez de las Heras B., Larrasabal Besañez S. Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del concierto económico // Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria (R.V.A.P.). – Bilbao, 2012. – N 94. – P. 133–196.

ло «долгового тормоза» в ст. 109 и 115 этого акта<sup>422</sup>. Статья 109 посвящена отношениям федерации и земель по бюджетным вопросам. Она устанавливает, что федерация и земли в бюджетном отношении самостоятельны и независимы друг от друга. Однако обязательства ФРГ, вытекающие из правовых актов Европейского сообщества, они реализуют совместно в целях соблюдения бюджетной дисциплины и выполнения требований макроэкономического равновесия. В п. 2 ст. 109 в связи с этим дается ссылка на ст. 104 Договора об учреждении Европейского сообщества. Бюджеты федерации и земель в основном должны быть сбалансированы без займов. Для федерального бюджета считается, что правило соблюдено, если размер займов не превышает 0,35% по отношению к номинальному валовому внутреннему продукту.

В ст. 109 Основного закона перечислены основания для исключения из этого правила (аномальные отклонения экономического развития, стихийные бедствия или исключительные чрезвычайные ситуации), в этом случае должен быть предусмотрен порядок погашения. За федерацией зарезервировано полномочие принятия федерального закона, требующего одобрения Бундесрата (т.е. согласия представителей земель), в котором могут устанавливаться принципы закона о бюджете, применяемые к федерации и землям. Если ЕС налагает санкции за нарушение требований о соблюдении бюджетной дисциплины, их несут федерация и земли в соотношении 65 к 35%. В ст. 115 уточнены детали оценки ситуации, распределения по счетам и детали расчетов, которые производятся в соответствии со ст. 109.

Кроме того, в Основном законе имеется ст. 109а, посвященная мерам предупреждения возникновения чрезвычайных бюджетных ситуаций. Для этого предусмотрено принятие с согласия Бундесрата федерального закона, который регулирует проведение постоянного мониторинга на федеральном уровне бюджетным управлением и на уровне штатов совместным органом – Советом по стабильности. Также в законе должны быть определены предпосылки и порядок определения надвигающейся бюджетной чрезвычайной ситуации, принципы создания и реализации программ реструктуризации во избежание чрезвычайных бюджетных ситуаций.

---

<sup>422</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048). – URL: <https://www.bundestag.de/gg> (accessed 10.03.2021).

С 2020 г. Совет по стабильности несет ответственность за контроль за соблюдением требований п. 3 ст. 109 Основного закона федерацией и землями, при этом проводимый им мониторинг основан на требованиях и процедурах правовых актов, основанных на Договоре о функционировании Европейского союза, для соблюдения бюджетной дисциплины. Совет по стабильности принимает решения и рекомендательные документы. В Основном законе установлено требование их опубликования.

В отличие от швейцарского «долгового тормоза», немецкий вариант не нацелен на снижение заимствований до определенного уровня.

К числу часто критикуемых недостатков данной реформы относится то, что в реформируемый публичный сектор не были включены муниципалитеты и некоторые другие составные части; вопросы достижения договоренностей для осуществления правила не были в достаточной мере согласованы и был установлен слишком растянутый срок вступления новых положений в силу (до декабря 2015 г.), который позволял федерации не выполнять полностью указанное конституционное требование<sup>423</sup>. Однако, несмотря на указанные недостатки, именно германский опыт стал моделью для других стран, в целом проводимые в странах ЕС конституционные реформы согласуются с правилом бюджетного равновесия, реализованным ранее в Германии<sup>424</sup>.

В связи с введением «долгового тормоза» в Германии возник вопрос о возможностях получения инвестиций, не прибегая к росту государственного долга. По мнению группы немецких профессоров, конституционно-правовой анализ положений Основного закона о «долговом тормозе» показывает возможность инвестиций в инфраструктуру на федеральном уровне, но при соблюдении ряда условий. Во-первых, заимствование должно осуществляться через юридически самостоятельное федеральное учреждение. Даже если оно в будущем получит средства на погашение кредитов из федерального бюджета, это в принципе не препятствует возможности кредитного финансирования инвестиций вне рамок федерального «долгового тормоза». Во-вторых, это должно быть юридически самостоятельное федеральное учреждение и иметь

---

<sup>423</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048). – URL: <https://www.bundestag.de/gg> (accessed 10.03.2021).

<sup>424</sup> Perez de las Heras B., Larrasabal Besañez S. Op. cit.

свои собственные основные задачи, и оно не может выполнять преимущественно или исключительно финансовые функции. В-третьих, для создания таких учреждений, которые называются «публичными инвестиционными компаниями» (OIG), требуется принятие федерального закона, который устанавливает правовую форму учреждения и в какой степени оно подлежит политическому управлению в своей деятельности. В-четвертых, в соответствии с многочисленными конституционными возможностями, предоставляемыми Основным законом, нефтегазовые компании могут вносить федеральные взносы на инвестиционные цели в земельные и муниципальные органы власти<sup>425</sup>. Таким образом, источники инвестиций помимо государственного долга имеются, но доступ к ним обставлен различными процедурами, требующими достижения согласия участников.

Мировой экономический кризис 2008–2009 гг. и последовавший за ним кризис в зоне евро существенно затормозили процесс европейской интеграции и потребовали разработки системы антикризисных мер. По инициативе Франции и Германии были созданы новые европейские финансовые инструменты – Европейский инструмент финансовой стабилизации и Европейский механизм финансовой стабилизации, выкупающие государственные облигации стран, имеющих серьезные финансовые проблемы, что позволило их правительствам решать вопросы рефинансирования государственной задолженности. Кроме того, с целью оздоровления государственных финансов государств – членов ЕС и создания интегрированной структуры финансовых рынков органы Европейского союза начали усиливать наднациональные механизмы и федерализацию еврозоны за счет надстраивания системы макроэкономического регулирования, включающей контроль за бюджетами государств – членов ЕС. Одновременно были активно задействованы внутренние национальные механизмы регулирования публичных финансов, с тем чтобы сформировать единые подходы к обеспечению бюджетной стабильности на наднациональном и национальном уровнях регулирования. Принятый в марте 2011 г. 17 странами еврозоны и Болгарией, Данией, Латвией, Литвой, Польшей и Румынией «Пакт евро плюс» (Euro Plus Pact) преду-

---

<sup>425</sup> Hermes G., Vorwerk L., Beckers Th. Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen – Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen. – Düsseldorf : Hans-Böckler-Stiftung, 2020. – S. 10–11.

смотрел проведение согласованных макроэкономических реформ, направленных на повышение устойчивости государственных финансов и на стабилизацию финансовых рынков. Согласно приложению 1 к этому пакту, государства-участники приняли на себя обязательство задействовать соответствующие законодательные и конституционные механизмы для решения указанных проблем, что и было предпринято ими, в том числе в виде включения в конституции «золотого правила» бюджетной стабильности. Таким образом, строго говоря, пакт не предполагал в обязательном порядке использование именно конституционного уровня урегулирования, учитывая различия в правовой культуре и практике государств, которая могла состоять как в эффективном регулировании с помощью текущего законодательства, так и в поднятии регулирования «золотого правила» бюджетной стабильности на конституционный уровень.

Единообразия в этом вопросе реализации данного соглашения применительно к конституциям не было, что естественно в силу различий в структуре, используемой законодательной технике и содержании статей национальных конституций. Об этом свидетельствует и сравнение выбора статей для изменения. В Швейцарии соответствующие изменения были внесены в главу 3 «Финансовое устройство», в Германии – также в аналогичный раздел X «Финансы», ближе всего к этому варианту оказалось регулирование в Польше, где изменения были внесены в раздел X «Публичные финансы», и в Испании – в раздел седьмой «Экономика и финансы». Во Франции новые положения были включены в раздел V «Об отношениях между правительством и парламентом», в Италии изменения затронули сразу три главы: главу I «Парламент», главу III «Правительство» и главу V «Области, провинции и коммуны».

Время введения «золотого правила» в национальные конституции государствами-участниками также не совпадало. Одни страны (например, Германия) ввели данное правило в Основной закон 1949 г. до принятия соответствующего решения на уровне ЕС, собственно именно позитивный опыт Германии и служил источником для принятия данного решения государствами – членами Евросоюза. Остальные страны-участники проводили конституционные реформы и реформы соответствующего текущего законодательства уже после решения на уровне ЕС.

Серьезные различия между странами-участниками наблюдаются в том, как проводилась реформа. Если в Германии конституционная реформа по введению правила бюджетного равновесия

органично вписывалась в логику реформы федеративных отношений и федеративного устройства, являлась ее закономерным этапом и результатом длительного по времени согласования позиций разных политических игроков, то, например, в Испании реформа осуществлялась торопливо, на основе решения двух доминирующих политических сил, без учета мнения других парламентских групп, по срочной парламентской процедуре в одно чтение и без проведения референдума. Это не могло не вызвать обоснованных сомнений у политиков и ученых в уместности применения такой процедуры в данном случае<sup>426</sup>. Если учесть, что в Испании до данной реформы доминировала идея неизменяемости Конституции, ученые даже использовали выражение «реформа как табу», поскольку ее реформы вообще происходят крайне редко (только дважды с момента принятия в 1978 г.), а объективной необходимости проводить конституционную реформу «в пожарном порядке» не было (политический мандат на ее проведение заканчивался в декабре 2012 г., а отдельные аспекты требовалось урегулировать к январю 2013 г.), то становится понятной постановка испанскими специалистами по конституционному праву вопроса о разрушении конституционного консенсуса в угоду интересам рынка<sup>427</sup>.

Во Франции также изначально некоторые ученые критически относились к идее конституционного закрепления правила бюджетного равновесия<sup>428</sup>. Вопрос о необходимых изменениях Конституции Франции стал предметом обсуждения на первой правительственной конференции по вопросам бюджетного дефицита в январе 2010 г., на которой по инициативе премьер-министра была сформирована рабочая группа экспертов под руководством бывшего Управляющего банком Франции (1983–1987) и бывшего директора-распорядителя Международного валютного фонда (1987–2000) М. Камдессю. Главной задачей группы стало формулирование предложений по реализации принципа бюджетного равновесия для всей публичной администрации, причем следовало разработать предложения о способах такого функционирования публичной администрации в условиях бюджетного равновесия, при

---

<sup>426</sup> Ridaura Martínez M<sup>a</sup> J. La reforma del artículo 135 de la Constitución española : ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional? // UNED. Teoría y Realidad Constitucional. – Madrid, 2012. – N 29. – P. 237–260.

<sup>427</sup> Ibid.

<sup>428</sup> См.: Baudu A. La «regla de oro» de las finanzas públicas : ¿una tragicomedia a la francesa?// CDP. Cuadernos de Derecho Público. – Madrid, 2009. – N 38. – P. 185–188.

котором публичные финансы играли бы роль автоматического стабилизатора в случае кризиса, предусмотреть конкретные способы возвращения в ситуацию бюджетного равновесия; разработать способы координации действий различных органов публичной администрации по обеспечению бюджетного равновесия; предложить график вступления в силу этого правила с учетом обязательства Франции не превышать 3%-ный дефицит государственного бюджета в 2013 г.; разработать юридический инструментарий применения нового правила на национальном уровне и максимально эффективные средства контроля за применением указанного правила, как превентивные, так и последующие, репрессивные.

На второй правительственной конференции по вопросам бюджетного дефицита (май 2010 г.) было высказано предложение о дальнейшем реформировании Конституции для упрочения правила бюджетного равновесия. В публичном докладе рабочей группы под руководством Камдессю от 25 июня 2010 г. отмечалось, что органический закон, регулирующий бюджетные отношения, и законы о социальном обеспечении содержат только первую попытку рационализировать бюджет и страдают целым рядом недостатков. Кроме того, не установлен приоритет программных законов, содержащих направления публичного финансирования, рассчитанные на несколько лет, по отношению к другим актам, соответственно нет четкости в иерархии правовых норм, регулирующих публичные финансовые отношения; требует усовершенствования институт парламентского контроля в данной сфере; ограничены возможности контроля за финансовыми законами со стороны Конституционного совета; методы государственного воздействия в условиях конъюнктурных колебаний архаичны; сроки достижения целей бюджетного равновесия неопределенны; способы координации действий органов публичной администрации не соответствуют современному, глобальному подходу к публичным финансам и др.

Для преодоления указанных недостатков в докладе предлагалось провести новую конституционную реформу ст. 34 и некоторых других статей Конституции, прямо установив приоритет программных законов, содержащих направления публичного финансирования, рассчитанные на несколько лет, по отношению к другим актам; расширив полномочия Конституционного совета в отношении финансовых законов; усовершенствовав институт парламентского контроля; преодолев дисперсность нормативных источников, определяющих фискальные средства; расширив компе-

тенцию Счетной палаты, усилив контроль с ее стороны за исполнением государственного бюджета, бюджета социального обеспечения и бюджетов территориальных образований и ряд других мер. В целом предлагалось изменить 12 статей Конституции. Ключевые нововведения, предложенные в докладе, состоят в модификации системы источников французского права и изменении их иерархии путем определения приоритета программного закона о публичных финансах; установлении монополии бюджетных налогов на определение фискальных средств и налогов, с тем чтобы покончить с дисперсностью нормативных источников, определяющих фискальные средства; расширении компетенции Счетной палаты для усиления контроля за государственным бюджетом, бюджетом социального обеспечения и бюджетами территориальных образований; определении правдоподобных сроков достижения бюджетного равновесия<sup>429</sup>.

Однако ни общая констатация глубины финансового кризиса, ни наличие доклада, подготовленного группой экспертов, не смогли обеспечить согласие политиков и парламентариев относительно предлагаемой конституционной реформы. Главное расхождение состояло в том, что, по мнению части политиков, кризисная ситуация требовала ответа конституционного уровня, а оппозиция считала, что конституционная реформа в сложившейся ситуации является просто популистским ходом. По их мнению, бюджетная стабильность – это вопрос политической воли: те, кто наделен властью, управляют страной и формируют бюджет, имеют, соответственно, и возможность гарантировать бюджетную стабильность, и если это не получалось у них в последние годы, то «бегство в конституционное убежище» в этой ситуации является политическим лицемерием. Кроме того, проведение предложенной реформы через парламент в условиях поляризации мнений сложно в силу особенностей процедуры конституционной реформы – требует трех чтений в Национальной ассамблее и двух чтений в Сенате с окончательным одобрением на референдуме либо тремя пятыми состава двух палат на объединенной сессии в Версале. В силу этого больше шансов на изменение Конституции имеют максимально обтекаемые формулировки и минимальные по объему изменения

---

<sup>429</sup> Camdessus M. Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques. Rapport public, 25 juin 2010. – URL: <https://www.vie-publique.fr/rapport/31183-realiser-lobjectif-constitutionnel-dequilibre-des-finances-publiques> (accessed 01.08.2021).

конституционного текста, которые позволяют политическим партиям в ходе обсуждения текущего законодательства, детализирующего данные положения, дать им более устраивающие их формулировки и лояльного к их идеям регулирования.

Предложенный в марте 2011 г. проект конституционной реформы касался ст. 34 о характере программных законов о публичных финансах. В результате обсуждения был предложен новый п. 8, который установил бы обязанность предварительного сообщения Национальному собранию и Сенату о программе обеспечения стабильности, предложенной правительством до ее отправления в Европейскую комиссию, что означало бы конституционную легитимацию участия парламента в европейских процедурах. Однако Французский конституционный совет в решении от 9 августа 2012 г. счел, что правило бюджетного равновесия можно вводить органическим законом без формального изменения Конституции. Новая редакция ст. 34 Конституции Франции 1958 г. гласит: «Финансовые законы определяют доходы и расходы государства в соответствии с условиями и с оговорками, предусмотренными органическим законом».

Законы о финансировании социального обеспечения определяют общие условия его финансовой сбалансированности и с учетом прогнозируемых поступлений устанавливают цели расходов в соответствии с условиями и оговорками, предусмотренными органическим законом.

Программные законы определяют цели деятельности государства.

Направления публичного финансирования, рассчитанные на несколько лет, определяются программными законами. Они должны соответствовать цели достижения сбалансированности счетов органов публичной администрации.

Положения настоящей статьи могут быть уточнены и дополнены органическим законом»<sup>430</sup>.

Таким образом, программные законы, предмет регулирования которых ранее в данной статье Конституции не конкретизировался, теперь прямо предполагается издавать и в финансовой области, причем не только тесно увязывая финансирование публичной сферы с целями государства, но и подчиняя его прин-

---

<sup>430</sup> Constitution de la République française du 4 octobre 1958 // Assemblée nationale. – URL: <https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp> (accessed 01.08.2021).

ципу сбалансированности счетов публичной администрации, т.е. прежде всего достижению баланса поступлений и расходов. Вместе с тем в Конституции не определено место этих законов в иерархии правовых актов Франции по отношению к другим законам, регулирующим финансовые отношения, а сама последовательность изложения материала (сначала речь идет о финансовых законах в целом, затем о законах о финансировании социального обеспечения и уже затем о программных законах) в ст. 34 позволяет интерпретировать их место в системе актов различным образом. Реализация новой редакции данной статьи на практике потребовала создания новых организационных и правовых механизмов, что вызвало серьезные затруднения. Постановка вопроса о программировании и сбалансированности публичных счетов потребовала нового соединения различных частей государственного механизма в единое целое, новых подходов к координации действий органов публичной администрации<sup>431</sup>.

В Италии в первоначальном тексте Конституции 1947 г. ограничителем государственного долга выступали положения ст. 81, запрещающие устанавливать законом об утверждении бюджета новые налоги или новые расходы (часть третья) и устанавливающие обязанность применительно к иным законам указывать средства для покрытия новых расходов или увеличения прежних (часть четвертая). Механизмам регулирования государственного долга не уделялось особого внимания в силу того, что к 1946 г. внутренний государственный долг страны сократился почти на треть ВВП, в том числе и в результате сильной девальвации национальной валюты<sup>432</sup>. Однако спустя полвека, в 2001 г., во время реформирования статуса регионов и главы V Конституции в ст. 119 было внесено положение, ограничивающее их долг целями финансирования затрат вложения (т.е. запрещающее займы для финансирования текущих расходов, основную часть которых составляют средства на оплату персонала соответствующих органов). В конце ноября 2011 г. в связи с новыми тенденциями и правилами ЕС в Италии также была предпринята ревизия конституционных положений, уже в ст. 81, в которую было включено правило бюджетного рав-

---

<sup>431</sup> Ruiz Ruiz J.J., Sánchez Navarro A.J. El debate sobre el consagración constitucional de la estabilidad presupuestaria en Francia // Realidad constitucional. – Madrid, 2012. – N 29. – P. 219–236.

<sup>432</sup> Fausto D. Lineamenti dell'evoluzione del debito pubblico in Italia (1861–1961) // Rivista di storia finanziaria. – Napoli, 2004. – Vol. 15. – P. 77.

новесия: «Государство гарантирует равновесие между бюджетными доходами и расходами, учитывая неблагоприятные и благоприятные фазы экономического цикла»<sup>433</sup>. Кроме того, была урегулирована парламентская процедура в случае необходимости займов (и, соответственно, увеличения государственного долга), а также требования к закону о бюджете. Изначально предполагались две причины для исключений из принципа бюджетного равновесия: неблагоприятная фаза экономического цикла и экстраординарные ситуации. Утвержденная формулировка, по мнению итальянских юристов, оставляет достаточно широкие возможности интерпретации второй причины на усмотрение законодательной власти<sup>434</sup> и, соответственно, не вполне надежно обеспечивает бюджетное равновесие. Помимо ст. 81 конституционная реформа 2012 г. затронула положения ст. 97, 117 и 119, изменяя в соответствии с «золотым правилом» бюджетного равновесия и организацию работы государственной администрации, и реализацию финансовой автономии областей.

В Испании конституционная реформа по установлению правила бюджетного равновесия стала второй реформой в истории Конституции 1978 г. Изменения, внесенные в ст. 135 Конституции Испании и текущее законодательство, затронули не только автономии, но и местные власти. Идея конституционной реформы ст. 135 обосновывалась ее инициаторами только экономическими и политическими соображениями: включение соответствующего конституционного положения для укрепления веры в средне- и долгосрочную стабильность испанской экономики в ситуации глубокого и долгого кризиса. Реформа была предназначена гарантировать начала бюджетной стабильности, связывая данным обяза-

---

<sup>433</sup> La Costituzione della Republica. Regolamento del Senato. – Roma : Senato della Republica, 2020. – P. 41.

<sup>434</sup> Passalacqua M. Presupuesto con igualdad entre ingreso y gasto e intervención pública : el equilibrio propuesto en la revisión de la Constitución italiana // CDP. Cuadernos de Derecho Público. – 2009. – N 38. – P. 229. – URL: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=9978&path%5B%5D=10291> (accessed 01.04.2021);

Brancasi A. La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali : il caso Italiano (stesura provvisoria) / V giornate italo-ispino-brasiliane di diritto costituzionale «*La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*». – Lecce – venerdì 14 e sabato 15 settembre 2012. – URL: <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/08/Brancasi.pdf> (accessed 01.04.2021).

тельством публичную администрацию, создать компромисс Испании с ЕС и в то же время обеспечить экономическую и социальную преемственность в регулировании.

Для этого были введены следующие положения. Во-первых, в новой редакции ст. 135 предусматривает подчинение всех органов публичной администрации принципу бюджетной стабильности (ч. 1 ст. 135 Конституции Испании). Во-вторых, устанавливается как государству, так и автономным сообществам запрет создавать структурный дефицит, превышающий границы, установленные Евросоюзом для государств-членов. Местные сообщества также должны обеспечивать бюджетное равновесие (ч. 2 ст. 135 Конституции). В-третьих, применительно к правительству сохранено положение о необходимости для выпуска государственных займов и получения кредита разрешения, установленного законом, но это положение распространено и на автономные сообщества, а общая совокупность государственных долгов всех администраций не может превышать предел, установленный Договором о функционировании ЕС, а именно 60% ВВП. Ранее в данной статье относительно кредитов, предназначенных для выплаты процентов и сумм, связанных с обслуживанием государственного долга, содержалось положение о том, что они всегда включаются в расходную часть бюджета. В новой редакции оплата этих кредитов имеет абсолютный приоритет, что отмечается в статье как нововведение, не имеющее аналогов в сравнительном конституционном праве. В-четвертых, в конституционное регулирование заложена и определенная возможность «маневра», поскольку перечислены условия, при которых допустимо отклонение от указанного предела (стихийное бедствие, которому государство не в силах противостоять; экономический спад и др.), наличие данных исключений должно быть подтверждено абсолютным большинством депутатов Конгресса депутатов. В-пятых, должен быть издан Органический закон об определении пределов структурного дефицита и объема государственного долга. В Конституции установлен круг вопросов, которые должен урегулировать этот акт: определить пределы дефицита для различных публичных администраций, причины возможного превышения, формы и сроки исправления отклонений, методологию и процедуру вычисления структурного дефицита, ответственность каждого вида органов публичной администрации в случае невыполнения обязанности по поддержанию бюджетной стабильности.

Введение конституционного правила бюджетной стабильности, как было отмечено в испанской литературе, означает изменение текущего законодательства, связанного с регулированием бюджета. Прежде всего изменяются структура и содержание бюджета, применение бюджетных принципов (таких как единство, универсальность, транспарентность бюджета и др.) и бюджетный цикл (поскольку теперь «золотое правило» надо учитывать на всех стадиях бюджетного процесса и, соответственно, многократно возрастает число согласований), ограничиваются механизмы внесения изменений в бюджет (так, экстраординарные кредиты будут финансироваться только за счет специального фонда)<sup>435</sup>.

В Польше изменения были внесены в ст. 216–224 Конституции 1997 г. (глава X «Публичные финансы»)<sup>436</sup>. В этих статьях содержатся положения, устанавливающие принципы и процедуры, обеспечивающие реализацию правила бюджетной стабильности, вводится запрет на предоставление кредитов, а также урегулирован вопрос о гарантиях и финансовых поручительствах. Установлено, что государственный долг не может превышать три пятых годового размера ВВП. В соответствии с положениями ст. 216 Конституции Польши 1997 г. метод расчета годового валового внутреннего продукта и государственного долга определяется специальным законом.

Сейм в соответствии с Законом о бюджете утверждает государственный бюджет на один финансовый год (ст. 219 Конституции 1997 г.). Закон о бюджете определяет принципы и процедуры подготовки и рассмотрения проекта государственного бюджета, степень его детализации и условия, которым он должен соответствовать, а также принципы и порядок исполнения государственного бюджета (п. 2 ст. 219).

В рамках временного бюджета, принятие которого допускается в исключительных случаях, можно определить доходы и расходы государства на период менее одного года (п. 3 ст. 219). В ст. 220 Конституции Польши 1997 г. также урегулирован вопрос об увеличении или сокращении поступлений, а также о дефиците бюджета, причем предусмотрены меры по предотвращению от-

---

<sup>435</sup> Ruiz Almendral V. Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional // Revista Española de Derecho Europeo (REDE). – Madrid, 2012. – Vol. 14. – N 41. – P. 33–110.

<sup>436</sup> The Constitution of the Republik of Poland // Sejm. – URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (accessed 01.08.2021).

клонений от принятого бюджета. В частности, предусмотрено предоставление исключительно Совету министров права законодательной инициативы в отношении бюджетной политики, в частности в отношении закона о бюджете, закона о временном бюджете, поправок к закону о бюджете, закона о возвращении государственного долга и законов, касающихся предоставления государством финансовых гарантий.

Право подписания бюджета и временного бюджета принадлежит президенту республики. В процесс обеспечения «золотого правила» вовлечен и Конституционный суд, поскольку глава государства может обратиться в Конституционный суд с просьбой о принятии решения о конституционности закона о бюджете или закона о временном бюджете до его принятия. В этом случае Конституционный суд должен принять решение в течение двух месяцев, начиная со дня обращения (п. 2 ст. 224).

В состав Совета по денежно-кредитной политике входят председатель Национального банка Польши, который возглавляет его, а также лица, отличающиеся своими знаниями в финансовой области, которые в равной степени назначаются президентом республики, председателем Сейма и Сената на шестилетний срок (п. 5 ст. 227). Этот орган ежегодно разрабатывает основы денежно-кредитной политики и представляет Сейму доклад. Кроме того, Совет по денежно-кредитной политике представляет в парламент доклад об осуществлении денежно-кредитной политики в течение пяти месяцев после окончания финансового года (п. 6 ст. 227). По мнению зарубежных экспертов, данные изменения Конституции 1997 г. обеспечивают эффективный контроль за разработкой и исполнением сбалансированных государственных бюджетов. Бюджетные механизмы гарантированы парламентом, Советом по денежно-кредитной политике, Счетным судом и другими институциональными субъектами. Другие ключевые элементы – это обеспечение гарантий от чрезвычайных ситуаций, связанных с законодательной блокадой, решениями и конституционными реформами, увеличение государственного дефицита и государственного долга<sup>437</sup>.

Проанализированные в монографии примеры показывают, что в одних случаях «золотое правило» бюджетной стабильности

---

<sup>437</sup> Torres Kumbrian R.D., Izquierdo Collado J.d.D. La regla de oro en la Constitución polaca de 1997 y su influencia social y económica // Estudios de Deusto. – Bilbao, 2012. – Vol. 60, N 1. – P. 253–269.

достаточно удовлетворительно работает, особенно если оно не слишком жесткое и дает определенную свободу маневра, в других случаях оказывается неэффективным. Достаточно очевидно, что важную роль играет здесь вся совокупность факторов – от особенностей национальной конституционной культуры до наличия социального консенсуса по вопросу о применении правила. Действенность выбираемой модели финансовой конституции, в том числе и в отношении обеспечения бюджетной стабильности, зависит от контекста, в котором принимаются решения по вопросам денежно-кредитной политики и финансового регулирования. Здесь применимо меткое высказывание нобелевского лауреата Роберта Солоу о том, что «выбор надлежащей модели зависит от институционального контекста»<sup>438</sup>. Это в полной мере относится и к выбору адекватной экономической и финансовой политики государства и ее конституционному оформлению. Эффективный в одной стране инструментарий может оказаться сомнительным в другой.

В связи с описанным выше внесением изменений в конституции ряда стран – членов ЕС у некоторых ученых возник резонный конституционно-правовой вопрос: насколько было необходимо «конституционализировать» «золотое правило»? Если исходить из сложившейся практики реализации и обеспечения права Европейского союза, то, по мнению профессора Барселонского университета Виктора Ферререс Комельи, такой необходимости не было. Действующий в ЕС принцип верховенства права ЕС и его прямого действия в сочетании с существованием наднациональных органов, наделенных соответствующими полномочиями, достаточны для обеспечения действия права ЕС. С этой точки зрения, по мнению автора, Евросоюз продемонстрировал слабость, прибегая для обеспечения эффективности своего права к изменению национальных конституций<sup>439</sup>. Данная точка зрения основана на иерархии актов и решений в рамках ЕС, и, с одной стороны, можно согласиться, что поднятие на конституционный уровень данного правила вроде бы избыточно для ситуации правового регулирования в ЕС. Однако, с другой стороны, правило, включенное в национальную конституцию, перестает иметь оттенок «навязанного

---

<sup>438</sup> Solow R. Economic History and Economics // The American Economic Review. – 1985. – Vol. 75, Iss. 2. – P. 329.

<sup>439</sup> Ferreres Comella V. La crisis del euro y la regla de oro : problemas constitucionales// Actualidad jurídica Uría Menéndez. – Madrid, 2012. – N Extra 1, 2012. – P. 96–103.

обстоятельствами» пребывания в ЕС, а становится частью национального регулирования, адаптированного к особенностям национальной конституции, на что и был расчет, как представляется при принятии решения в Пакте.

С конституционно-правовой точки зрения важнее, как представляется, вопрос о том, насколько вообще целесообразно включение правил бюджетного планирования с конкретными показателями в конституции. В иерархии правовых актов государства конституция обладает верховенством, что проявляется в обобщенных, как правило, формулировках, а ее высшая сила позволяет обеспечивать действие и детализацию содержащихся в ней норм, принципов и ценностей в законах и подзаконных актах.

Правила бюджетного планирования в принципе во многом носят методологический, технологический характер и вряд ли сами по себе заслуживают вознесения не только на конституционный, но и на законодательный уровень, тем более если речь идет об установлении неких нормативов, арифметических формул и т.п. Требования сбалансированности и взвешенности при составлении проектов бюджетов, с тем чтобы не впасть в излишние долги, являются очевидными, и подобные принципы в какой-то мере действовали с самого начала конституционного регулирования публичных финансов применительно к бюджетному планированию. Однако та форма, в какой «золотое правило» нашло отражение в Европейском союзе, и та настойчивость, с которой требования и жесткие рекомендации стали внедряться в законодательную и конституционную практику стран ЕС, повлекли весьма существенные последствия для функционирования финансовых конституций многих европейских стран и эти последствия зачастую имели не столько стабилизирующий, сколько дестабилизирующий характер. Европейский опыт внедрения в конституционную материю указанных правил остается региональным явлением и не получил развития на других континентах. Можно ли считать это долгосрочной трансформацией или временным возобладанием экономических подходов в праве, когда конституция рассматривается как инструмент их реализации в отсутствие иных эффективных способов заставить правительства действовать «разумно», т.е. экономно, покажет время.

### 3.4. Трансформация роли центральных банков в рамках национальных финансовых конституций

Понятие «центральный банк» обычно используется для обозначения банка, занимающего центральное место в банковской системе государства и имеющего особый статус, который позволяет ему осуществлять денежную эмиссию, регулировать денежную систему и реализовывать иные функции в финансовой сфере от лица государства<sup>440</sup>. Различным аспектам статуса центрального банка посвящено большое количество публикаций<sup>441</sup>.

Конституционное регулирование статуса центральных банков государств претерпело несколько трансформаций, поскольку в разные исторические периоды центральные банки выполняли различные функции и решали разные задачи – от ликвидации инфляции до стабилизации финансовой системы. Соответственно, менялся и подход конституционного законодателя к вопросу об урегулировании их статуса в конституциях – от лаконичного до детального.

Конституционные нормы о регулировании статуса банков уже в первых конституциях образовывали две большие взаимосвязанные группы: 1) положения, относящиеся к деятельности всех видов банков; 2) положения о центральных государственных банках. Соответственно, если в конституции отсутствовали положения о центральных банках, то в случае их создания на них распространялись первые положения. Кроме того, даже при наличии отдельных положений о центральных банках в конституции на создаваемые центральные банки в полной мере распространялись общие принципы конституционного регулирования банков, за исключением тех, которые противоречили их назначению и конституционному статусу.

---

<sup>440</sup> Это распространенное в научной литературе и в правовых актах название данного вида организаций. Официальное название данного института в конкретной стране нередко иное: например, в Финляндии – это Финляндский банк, в Швейцарии – Швейцарский национальный банк, в Швеции – Риксбанк, в Эстонии – Банк Эстонии и т.д.

<sup>441</sup> В числе многих других см., например: Tognato C. Central bank independence. – N.Y., 2012. – 205 p.; Nergiz Dincer N., Eichengreen B. Central Bank Transparency and Independence : Updates and New Measures // International Journal of Central Banking// San Francisco, 2014. – Vol. 10. – P. 189–253; Crowe Ch., Meade E. Central Bank Independence and Transparency : Evolution and Effectiveness // European Journal of Political Economy. – Amsterdam, 2008. – Vol. 24. – P. 763–777.

Первая группа норм, регулирующая статус всех банков и фиксирующая таким образом факт их существования, как правило, относилась к компетенции органов государства. Наиболее распространенными в этой группе были положения о законодательном регулировании статуса банков и (введенный позднее термин) банковского дела соответствующими представительными органами. Отнесение регулирования статуса банков к сфере закона, с одной стороны, давало им определенные гарантии стабильности в отношении действий исполнительной власти, с другой – сохраняло законодательный инструмент воздействия на банковскую деятельность в руках парламента. Положения о компетенции парламента по регулированию статуса банков содержались в п. 16 ст. 46 Конституции Чили 1828 г., в п. «g» §36 Конституции Австрии 1849 г. и других актах.

Другой вариант регулирования статуса банков при установлении компетенции государственных органов представляли собой нормы о полномочиях исполнительной власти. Это сравнительно редко встречающийся вариант, характерный для авторитарных режимов. Так, ст. 24 главы 1 третьей секции<sup>442</sup> Временного статута Аргентины 1815 г. к полномочиям Директора государства относил учреждение сберегательных касс и банков и управление ими.

Вторую группу конституционных норм, как указывалось ранее, составляли нормы, посвященные собственно центральным государственным банкам или просто упоминавшие об их существовании. Они также появились уже на заре конституционализма. Понятие центрального банка стали использовать еще в период формирования национальных банковских систем, когда возникала необходимость упорядочить денежную систему государства и обеспечить контроль за денежной эмиссией. При этом один банк, государственный или частный, но наделенный государством правом чеканки монеты и выпуска банкнот, занимал в банковской системе особое место, образуя ее организационный центр в силу того, что он являлся источником денежной эмиссии. Как уже указывалось ранее, центральные банки появились в Европе в XVII в. (шведский Риксбанк, 1668 г.; Банк Англии, 1694 г.; Берлинский королевский банк, 1765 г.), т.е. в доконституционный период. Создавались центральные банки и в других странах, в том числе и после принятия конституций. Однако не всегда создание центрального банка влекло отражение его статуса или даже простое упоминание в

---

<sup>442</sup> Каждая глава имела собственную нумерацию статей.

конституции. Так, ни Первый, ни Второй банк США, ни исполняющая в определенной мере роль центрального банка Федеральная резервная система США, созданная уже в XX в., не получили отражения в Конституции США или поправках к ней.

Тем не менее встречались в некоторых первых конституциях положения, регулирующие статус центральных банков. Положения о статусе центральных банков были в них лаконичными и относили установление правового статуса центральных банков к сфере закона или полномочиям законодательной власти. Обычно конституционные нормы связывали факт его появления с парламентом. Например, в Швеции уже первый конституционный акт этого государства – Форма правления 1809 г. – содержал специальное положение о Риксбанке: «Риксбанк находится под гарантией и надзором Риксдага и управляется во избежание упущений согласно статутам, регламентам и предписаниям, изданным или имеющим быть изданными Риксдагом»<sup>443</sup> (§ 72). Положения о центральном банке содержались также в целом ряде конституций стран Латинской Америки: ст. 7 Конституции Венесуэлы 1819 г., п. 5 ст. 55 Конституции Колумбии 1821 г., ст. 158 Конституции Перу 1828 г. Первые центральные банки существенно отличались по своей организации и задачам от современных центральных банков. Так, Первый банк Соединенных Штатов осуществлял только 20% денежной эмиссии, а его соинвесторами были иностранцы, которые участвовали и в получении прибыли.

Статус центральных банков отличался в разные исторические периоды, поскольку они создавались и удовлетворяли потребности конкретной страны в конкретной исторической ситуации. Соответственно, это налагало отпечаток на то содержание, которое вкладывалось в понятие «центральный банк», однако главным оставался вопрос об осуществлении им денежной эмиссии, которая была привилегией государства, это придавало ему особый статус и значимость, а также открывало большие возможности, чем у других банков, в силу прямой связи с государством.

В течение всего XIX в. совершенствовались и изменялись положения общего характера, отводившие определяющую роль парламенту в регулировании статуса банков в целом. При этом их формулировки отражали изменения в организации и деятельности

---

<sup>443</sup> Die Regierungsform des Königreiches Schweden 1809. – URL: <http://www.verfassungen.eu/sw/schweden09-index.htm> (accessed 05.08.2021).

банков (поскольку названия и функции банков также менялись в зависимости от потребностей развивающейся промышленности и торговли). Это способствовало в перспективе определению специфики и круга относящихся к банкам вопросов именно конституционного уровня. Здесь наблюдалось довольно большое разнообразие. Например, Конституция Венесуэлы 1858 г. относила к компетенции Конгресса не только законодательное регулирование, но и дачу разрешений на создание ипотечных касс и частных банков. Австрийский закон, изменяющий Основной закон от 26 февраля 1861 г. об имперском представительстве, отнес к числу полномочий рейхсрата разрешение вопросов, касающихся эмиссионных банков (п. «d» §11). Конституция Бразилии 1891 г. относила к исключительной компетенции Союза учреждение эмиссионных банков (п. 1 §1 ст. 7), это же положение было повторено в п. 2 ст. 34, но уже применительно к исключительной компетенции Национального конгресса. Конституция Австралии 1900 г. включала в сферу регулирования законом вопросов, касающихся «банковского дела – за исключением государственных банков штатов, – а также операций государственного банка каждого штата за пределами его территории, учреждения банков и выпуска бумажных денег» (п. XIII ст. 51)<sup>444</sup>.

Поскольку в течение XIX в. центральные банки появились во многих странах, положения о них стали разнообразнее. При этом распределение компетенции между ними и банками, учреждаемыми в провинциях, варьировались, особенно это было характерно для стран Латинской Америки. Страны, которые переходили от одной модели регулирования статуса центрального банка к другой, в частности, от централизованной к североамериканской федеративной модели финансовой конституции и разграничения полномочий между центром и составными частями государства, в отношении частей государства устанавливали запреты. Так, ст. 64 Конституции Аргентины 1853 г. устанавливала полномочие законодательной власти «учреждать и регламентировать деятельность Национального банка в столице и его отделений в провинциях с полномочием денежной эмиссии средств» (п. 5). Конституция Аргентины 1860 г. запрещала провинциям «основывать банки с полномочиями на выпуск кредитных билетов» (ст. 108)<sup>445</sup>. Что же касается Национального конгресса, то ст. 67 этой Конституции

---

<sup>444</sup> Современные конституции. Т. 2. – СПб. : Право, 1907. – С. 26.

<sup>445</sup> Там же. С. 120.

гласила: «Он может учредить Национальный банк в столице и отделения его в провинциях с правом выпуска кредитных билетов» (п. 5)<sup>446</sup>.

В XX в. по-прежнему общее регулирование статуса банков относится к компетенции парламента. Однако в конституционные нормы помимо признания существования в государстве совокупности банков различного назначения, положение которых должно быть урегулировано, начинают включать упоминание об их конкретных полномочиях. Так, по мере роста эмиссии бумажных денег и перехода данного исключительного права к государственным банкам стал увеличиваться и объем статей об их статусе. Однако наибольшее влияние на конституционное регулирование оказала передача центральным банкам функций по макрорегулированию финансовых потоков на национальном уровне и придание им большей автономии. Это способствовало распространению такого законодательно-технического приема, как выделение отдельной главы/раздела в конституции, что характерно для многих конституций XX в.

В некоторые конституции в XX в. стали включать определения понятия «центральный банк». Так, согласно ст. 225 Конституции Гаити 1987 г., «автономный публичный орган, пользующийся правом юридического лица и финансовой автономией, выполняет функции центрального банка». Согласно ст. 99 Конституции Никарагуа 1982 г., «центральный банк является государственным учреждением, регулирующим денежную систему»<sup>447</sup>. В других конституциях указывается конкретный банк, являющийся центральным, например, согласно ст. 98 Конституции Чехии 1992 г., «Чешский национальный банк является центральным банком государства»<sup>448</sup>.

Конституционная характеристика центрального банка как автономной организации раскрывается на уровне текущего законодательства. Например, в ст. 108 Конституции Чили 1980 г. установлено, что «существует автономная организация с собственным имуществом технического характера, именуемая Центральным банком, состав, организация, функции и полномочия которого оп-

---

<sup>446</sup> Современные конституции. Т. 2. – СПб.: Право, 1907. – С. 104.

<sup>447</sup> Конституции государств Америки: в 3 т. – Т. 1. Северная и Центральная Америка. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – С. 601.

<sup>448</sup> Конституции государств Европы: в 3 т. – Т. 3. – М.: НОРМА, 2001. – С. 516.

ределяются органическим конституционным законом»<sup>449</sup>. В ст. 1 Органического конституционного закона № 18 840 о Центральном банке Чили от 4 октября 1989 г. данное положение переформулировано применительно к Центральному банку: «Центральный банк Чили является автономной организацией конституционного ранга технического характера с правами юридического лица, собственным имуществом и установленным сроком полномочий»<sup>450</sup>. Далее в данном нормативном акте значительное число норм посвящено регулированию вопросов отчетности этого учреждения перед органами государства, особенно перед президентом и сенатом, его обязанности информировать их по широкому кругу вопросов, а также по другим формам взаимодействия с ними, а также с Министерством экономики. Очевидно, законодатель при регулировании статуса Центрального банка как автономного учреждения был нацелен на детальное урегулирование различных форм его взаимодействия с другими органами государства при принятии важных для финансовой системы государства решений, а также возможностей президента и сената воздействовать в случае необходимости на руководство Центрального банка, вплоть до изменения при необходимости состава Совета банка.

Статья 342 Конституции Гондураса 1982 г. устанавливает, что «государство через Центральный банк Гондураса определяет валютную и кредитную политику и устанавливает курс валют в соответствии с плановой экономической политикой», а в ст. 343 содержится положение о том, что «Центральный банк Гондураса регламентирует и утверждает предоставление займов, скидок, поручительств и другие кредитные операции, а также комиссионные, беспроцентные ссуды, бонусы любого типа, выдаваемые банковскими, финансовыми и страховыми компаниями своим мажори-

---

<sup>449</sup> Constitución política de la República (Chile). – URL: [https://cdn.digital.gob.cl/filer\\_public/ae/40/ae401a45-7e46-4ab7-b9d3-1f7cc5afa9d6/constitucion-politica-de-la-republica.pdf](https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/ae/40/ae401a45-7e46-4ab7-b9d3-1f7cc5afa9d6/constitucion-politica-de-la-republica.pdf) (accessed 01.09.2021).

<sup>450</sup> Ley N° 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile // Biblioteca der Congreso Nacional de Chile. – URL: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30216> (accessed 01.09.2021).

Таким образом, конституционный законодатель акцентировал внимание на наличии еще одной организации с автономным статусом, а на уровне текущего законодательства этот статус превратился в одну из характеристик статуса Центрального банка, причем остальные характеристики ориентированы на контроль за этой организацией и обеспечение ее эффективного взаимодействия с исполнительной властью.

тарным акционерам, директорам и служащим. Банк также регламентирует и утверждает предоставление займов, скидок, поручительств и другие кредитные операции с организациями, имеющими мажоритарное представительство»<sup>451</sup>. В ст. 318 Конституции Венесуэлы 1999 г. к полномочиям Центрального банка страны отнесены «разработка и осуществление денежной политики, участие в разработке эскизов денежных знаков, осуществление политики валютного обмена, регулирование денежного обращения, внутренних кредитов и таксы управления международными резервами и другие полномочия, установленные законом»<sup>452</sup>.

Правовой статус центральных банков существенно изменился под влиянием факторов, которые принято связывать с глобализацией. Расширение международных связей и участия государств в международных расчетах и иных валютных операциях повлекло возложение на центральные банки новых функций и задач, относящихся к международным финансам. Они стали осуществлять макроэкономическое регулирование, предпринимая действия, направленные на обеспечение экономического роста и поддержание инфляции на низком уровне, на обеспечение экономической стабильности, а также инвестировать средства государства в мировые финансовые рынки через суверенные фонды. Повышение уровня рисков, которые необходимо учитывать этим организациям в своей деятельности, вызвали потребность в дополнительных международных гарантиях. Это в свою очередь стимулировало признание многими государствами главенства международных договоров и конвенций в финансовой сфере. Как отмечается в экономической литературе, «это, по сути, и есть глобализующий эффект международных отношений. Глобализация международных отношений, таким образом, представляет собой перестраховку внутренних состояний участников этих процессов, вступающих во внешние взаимодействия с другими игроками; она осуществляет учет, контроль и координацию этих отношений»<sup>453</sup>. Вместе с тем финансовый кризис и связанное с

---

<sup>451</sup> Конституции государств Америки: в 3 т. – Т. 1. Северная и Центральная Америка. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006 – С. 309–310.

<sup>452</sup> Там же. С. 394.

<sup>453</sup> Мартыненко С. Инклюзивное развитие и глобализация // Власть. – 2012. – № 1. – С. 113.

ним резкое усиление неустойчивости финансовых рынков стимулировало переоценку и дальнейшую модернизацию правового статуса центральных банков. Этот процесс продолжается и в настоящее время.

Если в прошлом статус центрального банка регулировался только национальным законодательством, то в условиях глобализации с расширением участия центральных банков в международных финансовых отношениях появились и международные нормы, касающиеся статуса центральных банков и корректирующие национальное понимание данного понятия.

В настоящее время международные нормы оказывают важное и нередко решающее влияние на формирование статуса центральных банков. Особенностью регулирования финансовой сферы международным правом является своеобразное сочетание директивного регулирования, относящегося к внутренней структуре и функционированию собственно международных финансовых организаций с «мягким правом» применительно к другим участникам международных отношений. Однако это не означает необязательность мягкого права. В международных финансовых отношениях используются и другие механизмы воздействия. Обязанность соблюдения международных норм центральными банками обеспечивается добровольно принятой на себя государствами обязанностью соблюдать соответствующие положения, а также не правовой, а рыночной, институциональной, репутационной мотивацией, когда выгоды от следования международному праву очень высоки<sup>454</sup>. Например, согласно действующему в МВФ Руководству по обусловленности (Guidelines on Conditionality), которое регулирует условия предоставления займов, государство получает финансовую помощь только при условии согласования с фондом своей политики в финансовой сфере. Формально данный документ обязателен только для персонала МВФ, но, чтобы получить займ, государства вынуждены следовать ему и в рамках согласования с фондом своей политики в финансовой сфере производить необходимые изменения в законодательстве и административных процедурах, также учитывать положения добровольных стандартов и кодексов поведения, прежде всего разработанных МВФ и Всемирным банком, поскольку реализация положений этих кодексов во внутригосударственном праве является одним

---

<sup>454</sup> См. об этом: Кудряшов В.В. Указ. соч. – С. 22.

из условий предоставления финансовой помощи от данных международных организаций<sup>455</sup>.

В отличие от прошлого центральные банки являются важной составной частью как теоретических, так и практических моделей обеспечения глобальной финансовой стабильности. Как отмечает В.В. Кудряшов, «в зарубежной литературе мировая финансовая стабильность рассматривается как результат внутренней стабильности каждого из государств, и прежде всего их финансовых систем, ключевым фактором надежности которых выступает в свою очередь деятельность центрального банка. Некоторые авторы считают, что центральные банки стоят в ряду самых влиятельных организаций, их политика способна вызвать экономический рост и рецессию»<sup>456</sup>.

Исходя из этого, экономисты, конструируя понятие «центральный банк», обращают особое внимание на уникальность его роли в сфере финансов, поскольку в силу своих функций именно этот институт является связующим звеном между государственной финансовой системой и денежно-кредитной системой, обеспечивающим посредничество между обществом, государством и экономикой для гарантирования сбалансированности и стабильности финансовой системы государства<sup>457</sup>.

В отличие от подхода экономистов, современная трактовка понятия «центральный банк» юристами привязана к его нормативному регулированию. Особенности современного регулирования правового статуса центрального банка определяются тем, что теперь он основан на нормах национального законодательства и международного права, причем они оказывают взаимное влияние.

Следует отметить, что во многих европейских странах с развитыми рыночными отношениями изначально конституционные статьи о центральных банках либо вообще отсутствовали (Конституции Австрии, Бельгии, Греции, Дании и других стран), либо были предельно краткими (Конституции Швеции, Швейцарии, Фин-

---

<sup>455</sup> Мулюн В.Н. Влияние деятельности всемирных межгосударственных экономических организаций на внутригосударственное право в условиях глобализации // Правовые проблемы укрепления российской государственности. – Томск, 2008. – С. 149.

<sup>456</sup> Кудряшов В.В. Международно-правовое регулирование суверенных финансовых институтов. – М. : Финансовый университет, 2015. – С. 196.

<sup>457</sup> Беспалова О.В., Ильина Т.Г. Понятие и сущность центрального банка : современный взгляд на проблему // Проблемы учета и финансов. – М., 2012. – № 3 (7). – С. 51.

ляндии, Португалии, ФРГ). В настоящее время центральные банки государств – членов ЕС являются составной частью единой европейской системы центральных банков. Отношения центральных банков стран ЕС и институтов европейской интеграции детально урегулированы международными актами ЕС, а также законами о центральных банках, воспроизводящими соответствующие положения актов ЕС. Соответственно для этих стран вынесение на конституционный уровень регулирования статуса центральных банков не является остро необходимым на данном этапе конституционного развития, скорее это вопрос традиций, сложившейся конституционной культуры и в определенной мере требований законодательной техники.

Что касается других стран, в конституции которых включены положения о центральных банках, то они достаточно разнообразны и в силу этого слабо поддаются классификации. Это касается как деталей, так и регулирования основополагающих положений, например определений, какое именно учреждение является центральным банком.

Действующие конституции воспроизводят весь спектр сложившегося ранее конституционного регулирования – от предельно лаконичного до подробного. Примером предельно лаконичного конституционного положения может служить ст. 4 Конституции Катара 2003 г., согласно которой «закон определяет финансовую и банковскую системы государства и устанавливает его официальную валюту»<sup>458</sup>. В данной Конституции отсутствует положение о центральном банке, но такая обобщенная формулировка позволяет в принципе создавать любые варианты банковской системы, соответствующие законам шариата, объявленного в ст. 1 основным источником законодательства страны. Ее появление стало возможно системным исследованиям XX в. и распространению их на правовое регулирование различных сфер жизни, в том числе финансовую.

Во многих новейших конституциях XXI в. положения о центральном банке сопровождаются перечислением его целей, задач или полномочий, соответственно из них можно вывести более основательное определение понятия центрального банка и составить более детальное представление о его правовом статусе. Так, в со-

---

<sup>458</sup> Конституции государств Азии : в 3 т. – Т. 1. Западная Азия. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : НОРМА, 2010. – С. 323.

ответствии со ст. 12 Конституции Афганистана 2004 г. «выпуск денежных средств, разработка и проведение денежной политики в рамках закона находятся в компетенции Центрального банка»<sup>459</sup>. Согласно ст. 105 Конституции Кыргызстана 2010 г., Национальный банк «осуществляет надзор за банковской системой Кыргызской Республики, определяет и проводит денежно-кредитную политику в Кыргызской Республике, разрабатывает и осуществляет единую валютную политику, обладает исключительным правом проведения эмиссии денежных знаков, реализует различные формы и принципы банковского финансирования»<sup>460</sup>.

Перечень полномочий центрального банка в конституции является вместе с тем важным аспектом регулирования его правового статуса. Однако существует способ кратко и емко определить в конституции основы статуса центрального банка – отнести его к числу автономных организаций (Боливия, Венесуэла, Мексика, Чили, Эквадор и др.). Хотя статус этих организаций также от страны к стране может существенно отличаться, но, как минимум, в этом случае понятно, что речь идет об определенной группе организаций с особым статусом. Регулирование статуса центральных банков в этом случае оказывается в одном ряду с регулированием статуса других автономных учреждений<sup>461</sup>. Например, по Конституции Мексики 1917 г., в действующей редакции наряду с Банком Мексики упоминается целый ряд автономных организаций: Федеральный электоральный институт, Национальная комиссия по правам человека, Институт статистики и географии, Национальный совет анализа политики социального развития и др., при этом Банк Мексики получил конституционный статус в результате внесенного в 2013 г. в ст. 28 Конституции следующего положения: «Государство создаст центральный банк, который будет автономен в осуществлении своих функций и управлении. Его приоритетной задачей будет обеспечение стабильности покупательной способности национальной валюты»<sup>462</sup>.

---

<sup>459</sup> Конституции государств Азии : в 3 т. – Т. 2. Средняя Азия и Индостан. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : НОРМА, 2010. – С. 18.

<sup>460</sup> Там же. С. 489.

<sup>461</sup> См. об этом подробнее: Soberanes Díez J.M. Análisis formal de las reformas constitucionales. – México : Universidad Autónoma de México, 2015. – P. 32.

<sup>462</sup> Конституция Мексики 1917 г. – URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (accessed 01.09.2021).

Признание центрального банка автономной организацией является не единственным способом установления его правового статуса, возможно и придание ему особого, характерного именно для него статуса, по такому пути пошло большинство постсоциалистических стран. Вместе с тем нельзя не отметить, что оговоренный в Конституции особый статус центрального банка как автономного учреждения исключает дискуссии такого типа, которые велись в России относительно природы российского Центрального банка<sup>463</sup>.

В условиях финансового кризиса произошло новое изменение статуса центральных банков. Их полномочия в значительном числе стран были расширены для обеспечения страхования ликвидности финансового сектора и оказания экстренной помощи в ликвидности. Эти полномочия законодателем увязывались с чрезвычайной ситуацией на финансовом рынке либо вводились и специальные режимы на случай, если опасная ситуация с каким-либо банком грозит стабильности финансовой системы в целом. В этом случае в некоторых странах допускается превентивное вмешательство властей в деятельность банка (пример в этом плане показала Великобритания, где такая новелла была включена в Закон о банках 2009 г.<sup>464</sup>). Хотя это регулирование прямо связано с финансовым кризисом, последствия его действия долгосрочные, поскольку в них прорабатывался механизм реакции государства на растущую подвижность мировой финансовой системы.

Международное регулирование, реализуя специфические международно-правовые задачи, решает проблему, связанную с необходимостью учета многообразия статуса центральных банков путем определения основной черты, которой должен обладать данный орган, чтобы для целей конкретного международного ре-

---

<sup>463</sup> См. об этом: Петросян С.С. Соотношение понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» в правовой системе России (на примере Центрального банка РФ) // Судебная система и гражданское общество России. К 150-летию судебной реформы: материалы межд. научно-практич. конференции. Сб. трудов. – Саратов, 2015. – С. 37–38; Лукин М.М. Соотношение понятия «орган государственной власти» и «государственный орган» в правовой системе России на примере Центрального банка Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – М., 2014. – № 11. – С. 31–36; Тосунян Г.А., Викулин Ю.А. Деньги и власть. Теория разделения властей и современность. – М.: Дело, 2000. – С. 28.

<sup>464</sup> Central bank governance and financial stability: A report by a Study Group. – Basel: Bank for International Settlements Press & Communications, 2011. – P. 24–25.

гулирования считается центральным банком. Так, в соответствии с Кодексом МВФ надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике 1999 г. термин центральный банк означает учреждение, отвечающее за проведение денежно-кредитной политики<sup>465</sup>.

Особенностью международно-правовых трактовок понятия центрального банка являются различия в критериях отнесения организаций к числу центральных банков у разных международных организаций. В результате складывается ситуация, при которой национальное понимание центрального банка может не совпадать с международно-правовым, а международно-правовые трактовки по актам разных международных организаций, в свою очередь, различаться между собой. Например, Европейский центральный банк является центральным банком для Банка международных расчетов<sup>466</sup> и не является центральным банком для МВФ, членами данной международной организации являются государства, входящие в Европейский валютный союз, и только их национальные центральные банки рассматриваются как таковые<sup>467</sup>.

В то же время законодательство государств – членов ЕС, наоборот, отражает особый статус этого банка по отношению к национальным центральным банкам, который состоит в их подчиненности решениям данного органа как центрального банка ЕС. Например, ст. 88 Основного закона ФРГ 1949 г. содержит положение о том, что «Федерация учреждает валютный и эмиссионный банк в качестве Федерального банка. Его задачи и полномочия в рамках Европейского союза могут быть переданы Европейскому центральному банку, который независим и имеет преимущественной целью обеспечение стабильности цен». Правовой статус Федерального банка ФРГ детально урегулирован в федеральном законе о Федеральном банке. Параграф 3 этого закона устанавливает: «Федеральный банк является в качестве центрального банка Федеративной Республики Германия интегральной составной частью европейской системы центральных

---

<sup>465</sup> Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике : декларация принципов. Принят Временным комитетом 26 сентября 1999 года. – URL: <https://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/rus/code2r.pdf> (дата обращения 01.09.2021).

<sup>466</sup> Международная организация, объединяющая центральные банки разных регионов мира.

<sup>467</sup> Кудряшов В.В. Указ. соч. – С. 201.

банков»<sup>468</sup>. Сравнение этого положения с приведенной выше ст. 88 Основного закона ФРГ показывает, что текущее законодательство, в отличие от Основного закона, содержит прямое указание на Федеральный банк как «интегральную часть» европейской системы<sup>469</sup>.

Многообразие национальных систем включает в себя и ситуацию отсутствия центрального банка (как, например, в США, где эти функции осуществляются в рамках Федеральной резервной системы, включающей 12 банков). Международные акты учитывают это обстоятельство. Так, Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике (МВФ) содержит следующее положение: «В государствах – членах фонда приняты разные организационно-правовые механизмы закрепления ответственности за проведение денежно-кредитной политики. В большинстве государств – членов фонда эта ответственность возложена на центральный банк или систему национальных центральных банков при наличии многонационального механизма центрального банка. Однако существует ряд стран, в которых эта роль отводится “органу денежно-кредитного регулирования” или “валютному управлению”. Для облегчения формы изложения термин “центральный банк” применяется в Кодексе для обозначения учреждения, отвечающего за проведение денежно-кредитной политики, будь то центральный банк или иной орган»<sup>470</sup>. Актами МВФ регулируется ситуация отсутствия цен-

---

<sup>468</sup> Gesetz über die Deutsche Bundesbank. In der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 1992 (BGBl. I, S. 1782), zuletzt geändert durch Art. 23 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/61/EU über die Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFM-Umsetzungsgesetz – AIFM-UmsG) vom 04. Juli 2013 (BGBl. I, S. 1981). Vom Zentralbereich Recht der Deutschen Bundesbank erstellte konsolidierte Lesefassung. – URL: [https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Bundesbank/Aufgaben\\_und\\_Organisation/gesetz\\_ueber\\_die\\_deutsche\\_bundesbank.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Bundesbank/Aufgaben_und_Organisation/gesetz_ueber_die_deutsche_bundesbank.pdf?__blob=publicationFile) (accessed 01.09.2021).

<sup>469</sup> В Основном законе ФРГ конституционный законодатель указал только на возможность передачи полномочий Европейскому центральному банку, что позволяет использовать (или не использовать) данную норму по ситуации и в разном объеме. Поскольку ФРГ является государством – членом ЕС, это скорее императивная норма по своей сути. Более легкое для изменения регулирование на уровне обычного закона, детализирующее конституционную норму, отражает современную ситуацию.

<sup>470</sup> Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике : Декларация принципов. Принят Времен-

трального банка в стране. В этом случае государство-член должно назначить другое такое учреждение, приемлемое для МВФ.

Таким образом, современное международное регулирование, решая задачи в рамках своей сферы регулирования и применительно к задачам конкретных международных организаций, достаточно гибко и уклоняясь от исчерпывающего определения понятия «центральный банк», учитывает не только многообразие данного института, но и в том числе ситуацию отсутствия центрального банка в стране, т.е., реализуя цели международного регулирования, оно прагматично учитывает сложившуюся практику и не навязывает каких-то конкретных организационных форм. Это не означает, однако, что унифицирующее воздействие международные нормы в данной сфере не оказывают, поскольку отсутствие жестких организационных требований международных организаций в отношении того, что считать центральными банками, сочетается с их требованиями соблюдать определенные принципы и правила.

Нельзя не отметить и то обстоятельство, что международное регулирование, ориентированное на обеспечение центральными банками стабильности финансовой системы и макрорегулирование, оказывает растущее воздействие на конституционное регулирование, а через него и на текущее законодательство. Новейшие конституции, особенно детальные в целом, используют в этом плане и идеи, и терминологию международных актов. Так, ст. 318 Конституции Венесуэлы 1999 г. устанавливает, что «основной целью Центрального банка Венесуэлы является достижение стабильности цен и сохранение внутренней и внешней ценности единой валюты». А согласно ст. 320, совместно с Министерством, ответственным за финансы, Центральный банк Венесуэлы «способствует гармонизации налоговой и денежной политики, содействуя достижению макроэкономических целей»<sup>471</sup>.

Изменение правового статуса центральных банков в относительно долгосрочной ретроспективе последних 20 лет тесно связано с внедрением новых принципов и начал их деятельности. В их числе наиболее сильное влияние оказали принципы независимости и транспарентности.

---

ным комитетом 26 сентября 1999 года. – URL: <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/rus/code2r.pdf> (дата обращения 01.09.2021).

<sup>471</sup> Конституции государств Америки : в 3 т. – Т. 1. – М., 2006. – С. 394–395.

Идея предоставления независимости центральным банкам стала активно обсуждаться в 70–90-е годы XX в. в качестве необходимого условия эффективного участия центральных банков в мировых финансовых отношениях во второй половине XX в. К этому моменту стала очевидной необходимость перестройки их работы, с тем чтобы она соответствовала растущей мобильности международных финансовых отношений.

С одной стороны, будучи тесно связанными с государственными структурами и различными механизмами согласований на разных уровнях, центральные банки, участвуя в международных финансовых отношениях, не могли быть в своей политике столь же гибкими и быстро реагирующими на изменение мировой финансовой ситуации, как частные банки. Это сделало привлекательной идею повышения независимости центральных банков от законодательной и исполнительной власти, тем более что ее, естественно, поддержали и активно проводили руководители крупнейших центральных банков и влиятельные финансисты<sup>472</sup>.

С другой стороны, доводом в пользу независимости центральных банков служила очевидная привязанность правительственной политики к электоральным циклам. Считалось, что независимые центральные банки смогут сконцентрироваться на обеспечении стабильности потребительских цен и поддержании инфляции на низком и стабильном уровне, а также на обеспечении долгосрочного экономического роста.

И наконец, с помощью установления независимости центральных банков их руководство стремилось «убить двух зайцев». «Руководство центральных банков в 1970-х годах вело страстное сражение за независимость регулятора. Однако борьба шла во имя сохранения завесы тайн, окружающих денежно-кредитную политику. Борьба диктовалась недоверием к законодательной и исполнительной власти, а также верой в то, что политика центрального банка слишком сложна и важна. Считалось, что политика является делом лишь избранных высокопоставленных лиц и ее нельзя выставлять на всеобщее обозрение и обсуждение теми, кто экономически неграмотен. Таким образом, руководство сопротивлялось обозначению четких целей и методов денежно-кредитной политики, окружая свои действия своего рода мистикой, которая оставляла

---

<sup>472</sup> Конституционная экономика : учебник для юридических вузов / Баренбойм П., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Мау В.А.. – М. : Юстицинформ, 2006. – С. 25.

им большую свободу для маневра. Защита от внешних критиков и внутренних разочарований в конечном счете ослабляла центральный банк и не позволяла повысить его эффективность»<sup>473</sup>. Под воздействием идеи независимости центральных банков появились и высказывания об особом месте центрального банка, о том, что он не относится ни к одной из ветвей власти<sup>474</sup>.

В 90-е годы положения о независимости центральных банков были внесены в законодательство, а в некоторых странах подняты на конституционный уровень. Примером такого регулирования может служить п. 2 ст. 99 Конституции Швейцарии, который устанавливает: «Швейцарский национальный банк как независимый центральный банк проводит денежную и валютную политику, которая служит общим интересам страны; он управляется при участии и под надзором Союза». А в Федеральном законе от 23 февраля 1953 г. о Швейцарском национальном банке содержится положение о том, что он не подчиняется указаниям политических органов (ст. 6). При этом иммунитет Швейцарского национального банка распространяется не только на указания федеральных органов, но и на указания акционеров<sup>475</sup>. Таким образом, сохраняя участие и надзор со стороны союза, швейцарский законодатель обеспечен не созданием разнообразных форм контроля, а, наоборот, определением его границ.

Этот принцип появился в некоторых постсоциалистических конституциях. Так, в п. 2 ст. 95 Конституции Грузии 1995 г. было включено следующее положение: «Национальный банк независим в своей деятельности. Права и обязанности, порядок деятельности и гарантии независимости Национального банка определяются органическим законом»<sup>476</sup>. Согласно ст. 60 Конституции Македонии 1991 г., «Центральный банк Республики Македония является независимым и ответственным за стабильность валюты, за денежную политику и за общую ликвидность платежей в Республике Маке-

---

<sup>473</sup> Транспарентность денежно-кредитной политики и повышение требовательности к раскрытию информации Банком России / Моисеев С.Р., Кузьмина М.М., Ленков И.Н., Терехова И.А. – М. : Центр экономических исследований Московской финансово-промышленной академии, 2008. – С. 2.

<sup>474</sup> Там же.

<sup>475</sup> Richli P. Grundriss des schweizerischen Wirtschaftsverfassungsrechts. – Bern : Stämpfli Verl. AG. – 2007. – S. 252.

<sup>476</sup> Конституции государств Европы : в 3 т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 1. – С. 746.

дония и за ее пределами»<sup>477</sup>. Но данные положения скорее являются исключением, большинство постсоциалистических стран урегулировало статус центрального банка в конституции, определив его задачи и функции, без упоминания о его независимости.

Как представляется, это не случайно, но по различным для разных групп стран причинам. В европейских странах с развитой рыночной экономикой, исходя из сложившейся практики реализации и обеспечения права Европейского союза, необходимости в изменении конституционного регулирования не было, как справедливо отмечается в зарубежной литературе<sup>478</sup>. Действующий в ЕС принцип верховенства права ЕС и его прямого действия в сочетании с существованием наднациональных органов, наделенных соответствующими полномочиями, достаточны для обеспечения действия права ЕС. Как известно, введение евро как единой европейской валюты сопровождалось созданием Европейского центрального банка как нормативно и институционально независимой власти, объединившей национальные центральные банки в единую систему. Принцип ее независимости был урегулирован законодательно на уровне ЕС очень детально, и эта совокупность нормативных положений и разработанных процедур распространилась на государства-члены. При этом, несмотря на потенциальную возможность нарушения независимости национальных центральных банков национальными правительствами, ни на каком этапе не возникала идея о необходимости поднять защиту принципа независимости центральных банков на конституционный уровень государств-членов и императивного требования включить его в национальные конституции не последовало.

Конечно, если национальная конституция содержала клаузулу, противоречащую данному принципу, возникала проблема<sup>479</sup>. Такие положения следовало либо интерпретировать в духе европейского права, либо (в случае прямого противоречия) они подлежали модификации. Таким образом, то, что государство должно уважать, например, принцип независимости центральных банков, освященный правом ЕС, не означает его обязанности инкорпорировать

---

<sup>477</sup> Конституции государств Европы : в 3 т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 2. – С. 443.

<sup>478</sup> Ferreres Comella V. La crisis del euro y la regla de oro: problemas constitucionales // Actualidad jurídica Uría Menéndez. – Madrid, 2012. – N° Extra 1. – P. 96–103.

<sup>479</sup> Ferreres Comella V. Op.cit. – P. 99.

ровать данный принцип в свою конституцию. Обычная стратегия обеспечения действия права ЕС состоит в адаптации правил ЕС применительно к отдельным странам (как Великобритания и Дания), а не в требованиях изменения национальной, в данном случае она и была применена<sup>480</sup>.

Что касается постсоциалистических стран Европы, то здесь, скорее всего, определяющими были другие доводы. Реализация принципа независимости центрального банка предполагает наличие совокупности обеспечивающих его характеристик. Это отражается и на применяемых для оценки независимости центральных банков критериях, поскольку в этом случае анализируются такие аспекты, как: процедура назначения на должность и увольнения с должности председателя ЦБ; срок полномочий управляющего центральным банком (председателя); участие центрального банка в финансировании бюджетного дефицита и технология разрешения конфликтов между центральным банком и исполнительной властью в вопросах денежно-кредитной политики; задачи центрального банка; ограничение полномочий центрального банка по кредитованию государственного сектора (ограничения объемов, сроков платежей по долговым обязательствам, процентных ставок и условий предоставления центральным банком кредитов государственному сектору)<sup>481</sup>. Соответственно, введение конституционного принципа независимости центрального банка налагает на государство большое число обязательств по определенной организации центрального банка, в то время как для самого государства в силу различных особенностей его строения может оказаться более предпочтительным поэтапное введение указанных характеристик в соответствии с принципом независимости либо вообще независимость в контексте данного национального государства не рассматривается как конституционная или правовая ценность.

В российской литературе иногда рассматривают как пример конституционного регулирования независимости центральных банков конституционные положения о центральных банках как автономных учреждениях<sup>482</sup>. Как представляется, объединение данных

---

<sup>480</sup> Подробнее об этом см.: Андреева Г.Н. Финансовая конституция в зарубежных странах. – М. : ИНИОН, 2015. – С. 185–186.

<sup>481</sup> Трунин П., Князев Д. Независимость центральных банков стран СНГ и Восточной Европы // Экономическая политика. – 2010. – № 4. – С. 177.

<sup>482</sup> Кашкин С.Ю. Центральный банк в системе власти // Очерки конституционной экономики : Статус Банка России. – М., 2001. – С. 74.

положений с положениями о независимости центральных банков в одну группу без специальных пояснений и оговорок с научной точки зрения не вполне корректно по нескольким причинам: во-первых, статус автономных учреждений складывался ранее и вне связи с внедрением принципа независимости центральных банков; во-вторых, цели конституционного регулирования в этом случае состоят в установлении статуса автономного учреждения как такового, а не во внедрении принципа независимости (об этом свидетельствует, в частности, приведенный ранее пример регулирования автономных организаций в Чили); в-третьих, хотя автономия предполагает определенную самостоятельность центрального банка, понятие независимости центрального банка в современной международно-правовой трактовке шире и предполагает комплексный подход, охватывающий политическую, организационную, техническую и иную самостоятельность, а ее проявления и границы могут быть разными.

Проблема независимости центральных банков стала в нашей стране предметом дискуссии в юридической среде. Имеются активные сторонники принципа независимости центрального банка как абсолютной ценности и общепризнанного рецепта решения финансовых проблем и обязательное условие рыночной экономики<sup>483</sup>. В то же время ряд юристов указывают на нежелательность идеализации данного принципа как такового, его ограниченность и подчиненность решению определенных задач<sup>484</sup>.

В отличие от позиции юристов, идеализирующих независимость центрального банка, экономисты обращают внимание на то, что данный принцип отнюдь не аксиома финансовой организации, а его реализация требует значительных усилий со стороны государства, чтобы последнее оставалось при этом в рамках надлежащего управления. Кроме того, в их работах критически анализируются как теоретический, так и эмпирический аспекты независимости центральных банков как инструментов решения финансовых проблем, поскольку принцип независимости в сочетании с другими

---

<sup>483</sup> См., например: Баренбойм П., Лафитский В., Мау В. Конституционная экономика. – М.: Институт экономики переходного периода, 2001. – С. 49–62.

<sup>484</sup> См., например: Болдырев О.Ю. Конституционное право и экономика: поиск методологии и бегство от идеологии // Конституционное и муниципальное право. – М., 2015. – № 4. – С. 13; Андреева Г.Н. Размышления об особенностях становления российской теории конституционного регулирования экономических отношений // Конституционное и муниципальное право. – М., 2015. – № 9. – С. 10.

принципами и факторами может повлечь и негативные последствия для финансовой сферы. В частности, в научной литературе отмечается, что противодействие центрального банка «естественному предпочтению политиками экспансионистской экономической политики, сулящей краткосрочные преимущества на выборах с риском ухудшения инфляции в краткосрочной перспективе»<sup>485</sup>, может привести к временной несогласованности кредитно-денежной политики. Преодоление этой несогласованности возможно путем установления для центрального банка правила экономической политики и лишения его дискреционных полномочий. Однако возможны и иные пути решения проблемы при сохранении независимости центрального банка, сопряженные с другими рисками<sup>486</sup>.

Экономисты проводят разграничение между экономической и политической независимостью центрального банка. «Под экономической независимостью многие исследователи понимают возможность использования центральным банком имеющихся в его распоряжении инструментов денежно-кредитной политики без каких-либо ограничений. Это означает наделение центрального банка определенным кругом полномочий, направленных на принятие оперативных решений при проведении денежно-кредитной политики»<sup>487</sup>. Что же касается политической независимости, то под ней понимается «уровень самостоятельности в его взаимоотношениях с правительственными органами при назначении руководства банка и при разработке и проведении денежно-кредитной политики»<sup>488</sup>. Кроме того, различают формальную и реальную независимость центральных банков. Как правило, банки, подотчетные по закону парламенту страны (Германия, Голландия, США, Швейцария, Швеция), обладают большей самостоятельностью в отличие от тех банков, которые отчитываются правительству (их большинство)<sup>489</sup>.

---

<sup>485</sup> Моисеев С.Р. Независимость Центрального банка // Банковский надзор. – М., 2009. – № 2. – С. 3.

<sup>486</sup> Там же.

<sup>487</sup> Мнацаканян Р.А., Сергеев Л.И. К вопросу о независимости центральных банков // Деньги и кредит. – М., 2011. – № 8. – С. 75.

<sup>488</sup> Там же.

<sup>489</sup> Арзуманова Л.Л. Правовой статус центральных банков зарубежных стран и России в регулировании денежной системы : сравнительно-правовое исследование // Актуальные проблемы российского права. – 2012. – № 1. – С. 54.

Для определения степени независимости центрального банка используются различные индексы независимости: индекс Алесины, Цукермана, GMT-индекс и индекс Эйффингера–Шалинга. Индекс Алесины интересен не только тем, что он был пионером в исследовании данной проблематики, но и тем, кто в основу индекса заложил анализ законодательства о центральном банке и переменные, описывающие независимость руководства центрального банка от правительства. В состав индекса Цукермана входят 16 переменных на основе различных критериев независимости, объединенных в четыре группы: кадровая, денежно-кредитная политика, цели и количественные ограничения финансирования государственных расходов<sup>490</sup>.

Проведенные экономистами исследования свидетельствует о разной степени реализации данного принципа в различных регионах мира. Так, анализ, проведенный сотрудниками Института экономики переходного периода, привел их к выводам, что «страны Центральной и Восточной Европы – новые члены Европейского союза – уже сделали ряд шагов, чтобы приблизить статус своих банков к европейским стандартам. Многие другие развивающиеся страны также находятся в процессе реформирования своих центральных банков и совершенствования условий их функционирования. Однако, несмотря на то что в качестве образца для проведения реформ используются центральные банки государств с развитой рыночной экономикой, центральные банки развивающихся стран до сих пор все же лишены той правовой, экономической и политической независимости, которая есть, например, у Федеральной резервной системы США или Европейского центрального банка. Иная ситуация сложилась на постсоветском пространстве. Значительные различия во взглядах властей в бывших советских республиках на необходимый уровень независимости центральных банков и на курсовую и денежно-кредитную политику реформы органов денежно-кредитного регулирования в этих странах привели к различным результатам. Положение центральных банков в странах СНГ варьирует от абсолютной зависимости от исполнительной власти до относительной автономии в принятии решений»<sup>491</sup>.

---

<sup>490</sup> Арзуманова Л.Л. Правовой статус центральных банков зарубежных стран и России в регулировании денежной системы : сравнительно-правовое исследование // Актуальные проблемы российского права. – 2012. – № 1. – С. 54.

<sup>491</sup> Трунин П.В., Князев Д.А., Сатдаров А.М. Анализ независимости центральных банков РФ, стран СНГ и Восточной Европы. Научные труды 133-Р. – М. : ИЭПП, 2010. – С. 5–6.

Поскольку одной из центральных целей предоставления банкам независимости было поддержание инфляции на низком уровне в долгосрочной перспективе, экономистами было проведено значительное число исследований данного вопроса. Однако в зависимости от применяемых методик результаты были различными и не подтвердили наличия четкой зависимости между предоставлением центральному банку независимости и уровнем инфляции, что был вынужден признать в своем докладе и вице-президент Федеральной резервной системы США<sup>492</sup>.

Финансовый кризис наглядно показал, что независимость центрального банка не является панацеей от подобного рода катаклизмов. Как известно, финансовый кризис начался в США, государстве, Федеральная резервная система которого обладала высокой степенью самостоятельности, тем не менее она не смогла предотвратить кризис, более того, некоторые специалисты по макроэкономике высказали мнение, что слишком долгое поддержание ставки рефинансирования в США стимулировало кризисные явления. Основные доводы, выдвигаемые руководством центральных банков в пользу независимости центрального банка в современных условиях, состоят в том, что в ее отсутствие результаты были бы еще плачевнее и что в течение последних 20 лет на центральные банки возлагались дополнительные задачи, и они не выглядят достаточно убедительными.

Очевидно, что в процессе реализации принципа независимости центрального банка в большинстве стран до сих пор не удалось найти рациональное сочетание его с ответственностью. Освобождение центральных банков от политического давления не сняло проблему поиска правильного соотношения экономических и политических решений. Решения центральных банков, которые выглядят чисто экономическими, на самом деле несут в себе значительную политическую составляющую, которая нуждается в одобрении путем применения демократических процедур. Например, если центральный банк понижает или повышает ставку рефинансирования, то он по сути принимает решение либо в пользу кредиторов, либо должников, а это уже предпочтение, которое

---

<sup>492</sup> Fisher S. Central Bank Independence. Speech. November 4, 2015. At the 2015 Herbert Stein Memorial Lecture National Economists Club. – Washington, D.C., 2015. – URL: <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/fischer20151104a.htm> (accessed 01.09.2021).

требует использования демократических процедур при надлежащем демократическом правлении.

Имеется и неясный экономический аспект этой проблемы: а именно связь между независимостью центральных банков и инфляцией неоднозначна. Результаты исследований при применении различных подходов и экономических методов не просто не совпадают, а и прямо противоположны: одни исследования (и их достаточно много) показывают, что независимость центрального банка способствует снижению инфляции, другие многочисленные исследования не подтвердили наличия такой взаимосвязи, в третьих исследованиях доказывалось, что полученный эффект зависит от уровня развития политических институтов, заметен только в определенные периоды времени и только в развитых странах<sup>493</sup>. Двусмысленность полученных экономистами результатов на основе эмпирических данных заставляет экономистов оценить применимость используемого экономического инструментария для оценки данной взаимосвязи. Имеются такие исследователи, которые полагают, что применяемые в этих исследованиях стандартные методы не могут дать объективную картину в силу особенностей самого объекта исследования, к которым они неприменимы<sup>494</sup>. Применение иных методов показывает, что независимость центрального банка не оказывает явного влияния на инфляцию; нельзя исключать даже воздействия, способствующие росту инфляции<sup>495</sup>. Этот вывод корреспондирует с неоднозначностью результатов разных исследователей.

Таким образом, практика реализации принципа независимости центрального банка показывает, что создать в полной мере отвечающий задаче эффективного государственного управления механизм пока не удалось. В связи с этим СМИ ставят вопрос в критическом ключе: «Является ли независимость центрального банка действительно ценной концепцией?», – отмечая, что независимость центрального банка приятная идея в теории, но на практике предпочтительнее демократия<sup>496</sup>.

---

<sup>493</sup> Central bank independence and inflation: Weak causality at best / Philipp F.M., Baumann F.M. Ph., Rossi E., Schomaker M. // Vox.EU&CEPR. – 2021. – URL: <https://voxeu.org/article/central-bank-independence-and-inflation> (accessed 01.09.2021).

<sup>494</sup> Ibid.

<sup>495</sup> Ibid.

<sup>496</sup> Is central bank independence really such a brilliant concept? The Telegraph. – 2016. – Saturday 09 January. – URL: <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/>

Другой принцип, получивший широкое распространение и национальное и международное признание под влиянием процессов глобализации, – принцип транспарентности (прозрачности). Под ним, «как правило, понимается степень раскрытия и достаточности информации, обнаруживаемой центральным банком, на основе которой формируются поведение и ожидания экономических агентов»<sup>497</sup>.

До 90-х годов XX в. нормой для центральных банков считался режим секретности. «Деятельность центральных банков окружала непроглядная тайна, и все полагали, что так и должно быть. Считалось, что руководители центрального банка должны публично высказываться настолько редко, насколько это возможно, а если приходится выступать, то говорить максимально запутанно»<sup>498</sup>.

Однако ситуация кардинально изменилась после того, как Федеральная резервная система США обнародовала решения Федерального комитета по операциям на открытом рынке. Этому примеру пришлось последовать другим банкам, причем Резервный банк Новой Зеландии и Банк Англии задали настолько высокую планку раскрытия информации, что оставили позади Федеральную резервную систему США<sup>499</sup>. Переход от политики секретности к политике открытости и прозрачности был настолько новым явлением, что в литературе получил название «тихой революции»<sup>500</sup>.

Правовое регулирование транспарентности деятельности центрального банка в разных странах осуществляется в различных нормативных актах. В Новой Зеландии, например, которая является одним из мировых лидеров по транспарентности, вопрос о правовом регулировании данного принципа был поставлен в связи с принятием Закона о резервном банке 1989 г., поскольку этот акт предполагал объяснение валютной политики в соответствии с

---

11202670/Is-central-bank-independence-really-such-a-brilliant-concept.html (accessed 01.09.2021).

<sup>497</sup> Мнацаканян Р.А., Сергеев Л.И. К вопросу о независимости центральных банков // Деньги и кредит. – М., 2011. – № 8. – С. 76.

<sup>498</sup> Транспарентность денежно-кредитной политики и повышение требовательности к раскрытию информации Банком России / Моисеев С.Р., Кузьмина М.М., Ленков И.Н., Терехова И.А. – М. : Центр экономических исследований Московской финансово-промышленной академии, 2008. – С. 2.

<sup>499</sup> Там же.

<sup>500</sup> Там же.

Законом об информации 1982 г.<sup>501</sup> В других странах вопрос о регулировании прозрачности центральных банков возник в связи с реализацией права граждан на информацию, поскольку прозрачность производна от права граждан на информацию, как права, создающего в современном информационном и демократическом обществе одну из важнейших возможностей контроля за деятельностью государства. Прозрачность деятельности всего государственного аппарата в целом с помощью правовых средств обеспечивается специальными законами о прозрачности, которые во многих странах стали принимать со второй половины XX в. Данные акты достаточно разнообразны. В одних странах они носят общий характер, распространяя свое действие на весь государственный механизм<sup>502</sup> (например, эквадорский Органический закон № 24 от 18 мая 2004 г. о прозрачности и доступе к публичной информации, чилийский Закон от 11 августа 2008 г. о прозрачности публичных функций и доступе информации об администрации, испанский Закон 19/2013 от 9 декабря 2013 г. о прозрачности, доступе к публичной информации и надлежащем управлении и др.), в других странах наряду с ними или исключительно принимают акты, регулирующие отдельные сферы функционирования государства в финансовой сфере (канадский Закон от 27 марта 2013 г. о финансовой прозрачности в отношении аборигенных народов и финансовой системы, швейцарский Закон от 11 января 2008 г. о требованиях прозрачности применительно к выпускаемым ценным бумагам). В некоторых странах предпринимаются усилия по разработке специально посвященных принципу прозрачности в деятельности центральных банков актов, как, например, в США – Закона о прозрачности Федеральной резервной системы<sup>503</sup>.

---

<sup>501</sup> Nergiz Dincer N., Eichengreen B. Central Bank Transparency and Independence : Updates and New Measures // International Journal of Central Banking. – San Francisco, 2014. – Vol. 10, N 1. – P. 196.

<sup>502</sup> Именно на них обычно ссылаются банки на своих страничках или порталах, посвященных прозрачности. Например, на портале прозрачности Центрального банка Доминиканской Республики указывается, что он реализует соответствующие положения Общего закона о свободном доступе к публичной информации № 200–04 и регламента к нему. См.: URL: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/2574-inicio> (accessed 03.12.2021).

<sup>503</sup> Federal Reserve Transparency Act of 2015. – URL: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/264/text> (accessed 01.09.2021).

Транспарентность центральных банков рассматривается как важное условие повышения доверия к действиям государства в сфере кредитно-денежного обращения, способствующее формированию их позитивного имиджа в стране и за рубежом. В последние десятилетия его реализация национальными центральными банками стала одним из определяющих показателей соответствия его организации и деятельности международным требованиям.

Этот принцип включен в большое число международных документов, посвященных финансовой деятельности, кроме того, разработаны и действуют специальные акты, например в МВФ при содействии Банка международных расчетов (БМР) и на основе консультаций с представителями центральных банков, международных финансовых организаций и академического сообщества разработаны Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике 1999 г. и Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, принятый в 1998 г. и пересмотренный в 2007 г.<sup>504</sup>

Кодексом надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике 1999 г. прозрачность трактуется как среда, в которой цели политики, ее правовые, институциональные и экономические рамки, решения в сфере политики и их обоснование, данные и информация, связанные с денежно-кредитной и финансовой политикой, а также условия отчетности агентств предоставляются общественности на принципах понятности, доступности и своевременности.

В данном документе необходимость прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике обосновывается повышенной отдачей от денежно-кредитной и финансовой политики, которая возникает, если цели и инструменты политики известны общественности и если органы государственного управления могут взять на себя внушающие доверия обязательства по их достижению, а также тем, что надлежащее управление требует подотчетности центральных банков и финансовых агентств, в частности там, где органы управления денежно-кредитной и финансовой сферами пользуются более высокой степенью автономии. Инфор-

---

<sup>504</sup> Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике : декларация принципов. Принят Временным комитетом 26 сентября 1999 года. – URL: <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/rus/code2r.pdf> (дата обращения 01.09.2021).

мируя общество о задачах денежно-кредитной политики, центральный банк содействует пониманию своих целей и создает контекст для формулирования своего выбора мер политики, повышая тем самым эффективность денежно-кредитной политики. Предоставляя общественности достаточную информацию о своей деятельности, центральный банк может создать механизм укрепления доверия, принимая меры, соответствующие своим публичным заявлениям.

В кодексе обращается также внимание на необходимость учитывать при реализации принципа транспарентности возможные негативные последствия. В нем признается допустимым ограничивать степень транспарентности в ситуациях, когда повышение прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике может угрожать действенности проведения этой политики или причинить потенциальный вред стабильности рынков, например, если требования по широкому раскрытию информации об обсуждении операций на денежном и валютном рынках могут подорвать работу рынков, помешать свободной дискуссии между разработчиками политики или выработке планов на случай чрезвычайных обстоятельств. Аналогичные соображения относятся к раскрытию центральными банками своей краткосрочной тактики в проведении денежно-кредитной и валютной политики, предоставлению подробной информации о валютных операциях, а также о планах на случай чрезвычайных обстоятельств, в том числе планах возможного чрезвычайного кредитования. В документе описаны и другие соображения, которые могут служить оправданием ограничения содержания и сроков раскрываемой информации (моральный риск, рыночная дисциплина, стабильность финансовых рынков и др.).

Различия в практике обеспечения прозрачности относятся не только к существу, но и к форме. В частности, в отношении денежно-кредитной политики признается, что надлежащая практика обеспечения прозрачности может быть выработана с помощью целого ряда механизмов. Что касается вопросов о ролях, обязанностях и целях центральных банков (и основных органов регулирования финансовой сферы), то кодекс рекомендует указание важнейших черт реализации принципа транспарентности в национальном законодательстве (например, в законе о центральном банке). Законодательное закрепление некоторых элементов такой практики придает им особый вес и позволяет избегать специальных частых изменений этих важных аспектов деятельности центральных банков и соответствующих финансовых агентств. Информация

о других аспектах прозрачности, в частности о процедуре выработки и реализации политики и о предоставлении информации, может обеспечиваться на более гибкой основе. При этом важно, чтобы такая информация была легко доступна, чтобы представители общественности могли получить эту информацию и разобраться в ней, не прилагая чрезмерных усилий.

Развитие Интернета существенно упростило своевременное донесение информации о деятельности центральных банков до населения и реализацию принципа прозрачности. Банк международных расчетов в 1996 г. открыл свой собственный сайт в сети и разместил на нем, помимо информации о своей деятельности, информацию о сайтах центральных банков различных стран. По мнению исследователей, к настоящему времени Интернет стал одним из основных каналов коммуникации центральных банков с обществом<sup>505</sup> и обеспечения принципа прозрачности.

Экономисты выделяют несколько видов прозрачности в денежно-кредитной политике: политическую, экономическую, процессуальную, стратегическую, операционную. На основе их разграничения С. Эйффингер и П. Гераатц вывели индекс прозрачности центрального банка. Каждую из компонент прозрачности они оценивают по трехбалльной шкале. Итоговый индекс равен сумме полученных индексов<sup>506</sup>. Исследования реализации принципа на основе индекса прозрачности по материалам 120 банков, проведенные в 2014 г., выявили группу стран, лидирующих в отношении обеспечения прозрачности деятельности центральных банков (Новая Зеландия, Венгрия, Великобритания, Израиль) и аутсайдеров (Ангола, Аруба, Бермуды, Каймановы острова, Ливия, Сирия и Тонга)<sup>507</sup>, что позволило авторам увязать реализацию принципа прозрачности с политическим режимом, с одной стороны, и наличием офшорных зон – с другой. Вместе с тем результаты данных исследований показывают, что существует определенная позитивная динамика в долгосрочной перспективе применения принципа прозрачности.

---

<sup>505</sup> Плеханов Д.А. Интернет-сайты центральных банков : обзор посещаемости, анализ содержания и выводы для России // Финансы и кредит. – М., 2007. – № 2 (242). – С. 62.

<sup>506</sup> Мнацаканян Р.А., Сергеев Л.И. К вопросу о независимости центральных банков // Деньги и кредит. – М., 2011. – № 8. – С. 76.

<sup>507</sup> Nergiz Dincer N., Eichengreen B. Central Bank Transparency and Independence : Updates and New Measures // International Journal of Central Banking. – San Francisco, 2014. – Vol. 10, N 1. – P. 197.

В рамках оптимизации и ускорения механизмов глобального экономического роста обсуждаются различные модели изменения организации мирового финансового порядка, включая создание и регулирование различных новых институтов глобального характера. В их числе – идея глобального центрального банка. Эта идея является по существу приложением к глобальным финансам ранее сформулированной и реализованной в других сферах идеи создания подобного рода организаций, к которым относится Всемирная организация здравоохранения, Всемирная торговая организация и др. Актуальным и обсуждаемым является вопрос о создании такого рода организаций в наиболее уязвимых в условиях глобализации сферах: в сфере экологии для отслеживания опасных изменений в окружающей среде и реализации необходимых для их преодоления проектов, превышающих возможности одной страны, а для подвижной и быстро реагирующей финансовой сферы вопрос о координационном центре для регулирования международных финансовых рынков и деятельности глобальных финансовых акторов<sup>508</sup>.

Следует отметить, что различного рода глобальные банки уже существуют, по охвату (например, Всемирный банк развития) или просто по названиям (так, под названием «глобальный банк» уже функционирует частный коммерческий банк, зарегистрированный в штате Нью-Йорк<sup>509</sup>). Некоторые исследователи полагают, что роль глобального банка в привычном понимании мог бы играть Банк международных расчетов, который возник как ответ на глобальную потребность в едином международном банковском регуляторе и в настоящее время управляет примерно 7% мировых валютных резервов, а также является форумом международного сотрудничества около 100 центральных банков. Другие исследователи считают, что такую роль мог бы играть МВФ. Однако для реализации данной идеи необходимо произвести существенные изменения уставных документов этих организаций<sup>510</sup>.

В условиях кризиса выдвигались предложения о создании принципиально нового института глобального масштаба, способ-

---

<sup>508</sup> Gabor D. The IMF's Rethink of Global Banks: Critical in Theory, Orthodox in Practice // Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. – 2015. – Vol. 28, Iss. 2. – P. 199–218.

<sup>509</sup> Global bank. – URL: <https://globalbankny.com/en-us/rates-and-fees/> (accessed 11.11.2021).

<sup>510</sup> Подробнее об идеях придания существующим международным организациям нового статуса см.: Кудряшов В.В. Указ. соч. – С. 61–274.

ного определять возникающие для мировой финансовой системы риски. Вопрос о том, какой именно механизм следует создать, – дискуссионный и возник он в контексте обсуждения ситуации свободного обращения денег в мировом масштабе при отсутствии специального глобального регулирующего инструмента<sup>511</sup>. Противники идеи глобального центрального банка видят в нем новое воплощение идеи мирового правительства, сторонники – обращают внимание на сложившуюся дихотомию, когда контроль и надзор в области финансов осуществляется на национальном уровне, в то время как финансовые институты действуют глобально и тесно переплетены. Однако в отличие от различных форм интеграции государств в данной области, данный инструмент не рассматривается как место всемирного представительства центральных банков различных государств или источник эмиссии глобальной валюты. По мнению экономистов, «глобальный банк – это конструкция, которая должна функционировать как сложный координатор усилий страховых локальных конструкций. Этот механизм напоминает шлюзы, которые стандартизируют правила стыковки региональных финансовых структур»<sup>512</sup>.

Сторонники создания глобального центрального банка полагают, что этот финансовый инструмент мог бы решать различные задачи: оказать помощь в объединении различных регулирующих подходов США, ЕС и Китая в таких областях, как контроль над банками и хеджфондами, количеством и качеством запасов и соотношением управления рисками и зарплаты руководящих работников. Глобальный центральный банк мог бы осуществлять надзорную функцию за крупнейшими финансовыми организациями (банками, фирмами, ведущими операции с ценными бумагами, страховщиками, хеджфондами), провалы которых могли бы существенно поколебать финансовую систему (считается, что таких около двух десятков), реструктуризируя их в случае опасности. Однако главная задача создания глобального банка видится сторонникам этой идеи в том, чтобы появился орган, способный наблюдать и оценивать риски для устойчивого роста глобальной экономики и финансов, забить тревогу при появлении опасных симптомов, а также участвовать в моделировании сце-

---

<sup>511</sup> Рубченко М. Портрет на фоне кризиса // Эксперт. – 2011. – № 23. – С. 74.

<sup>512</sup> Мартыненко С. Инклюзивное развитие и глобализация // Власть. – 2012. – № 1. – С. 113.

нариев кризиса и способствовать осознанию рисков и поиску новых решений для их минимизации<sup>513</sup>.

Пока отсутствует ясность по целому ряду ключевых вопросов, относящихся к созданию такого инструмента: о его ответственности (перед кем), о принципах и источниках финансирования, о взаимоотношениях с МВФ и другими финансовыми институтами и т.д. В силу этого вопрос о создании глобального банка носит скорее гипотетический характер и находится в стадии предварительного обсуждения. Однако если такой институт будет создан в процессе глобализации, это неизбежно изменит мировой финансовый ландшафт и по-новому поставит вопрос о правовом статусе центральных банков, поскольку как крупные финансовые игроки они будут находиться под постоянным контролем наднациональной структуры.

Глобализация повлекла широкое вовлечение центральных банков в международные финансовые отношения. Из организаций, занятых внутренними проблемами национального финансового обращения и соответствующего конституции и законодательству использования публичных финансов, они превратились в крупных участников международных финансовых рынков. Это, в свою очередь, повлекло изменение их конституционного и, в целом, правового статуса, а также перестройку их организации и деятельности на новых началах. В процессе глобализации изменился и доминирующий, определяющий уровень регулирования их правового статуса: все большее значение приобретает международное регулирование. Финансовый кризис актуализировал идеи создания новых финансовых структур, что должно неизбежно отразиться и на статусе центральных банков.

### **3.5. Изменение конституционного статуса счетных палат**

Современные высшие счетно-контрольные органы являются обязательной частью системы органов государства и имеют, как правило, конституционный статус. Однако создание органов, обеспечивающих контроль за финансами, не является изобретением, относящимся к конституционному периоду. Такие органы

---

<sup>513</sup> Garten J.E. We Need a Bank Of the World // Newsweek Magazine. – November, 03. 2008.

существовали с глубокой древности, причем в той или иной форме с высокой степенью вероятности с момента появления государств, и многократно претерпевали различные трансформации задолго до появления первых конституций.

Средневековые учреждения финансового контроля, некоторые черты и достижения которых были использованы уже в конституционный период, были созданы задолго до появления первых конституций и носили вспомогательный характер, т.е. помогали монарху контролировать расходование средств казны Короны. Эффективность их деятельности прямо зависела от организации бухгалтерского учета, которая в Средние века в Европе постепенно модернизировалась. Наиболее развитым бухгалтерский учет был в Англии, Венеции, Генуе и некоторых других итальянских государствах<sup>514</sup>.

Параллельно происходило становление системы счетно-контрольных органов. Считается, что средневековая система финансового контроля сложилась под влиянием нормандского завоевания и нормандской идеи, что бухгалтерские счета должны быть не только проверены, но и оценены<sup>515</sup>. Изначально функции контроля по поручению монарха выполняли чиновники в рамках королевского совета (*curia regis*). В основном они занимались собственным хозяйством монарха, поскольку действовал принцип, по которому монарх покрывал государственные расходы за счет принадлежащих именно ему владений. По мере увеличения государственных расходов и реформирования налоговой системы сфера деятельности в финансовой области расширялась, появлялись специализированные части курии и они превращались со временем в самостоятельные органы.

Характерна в этом смысле эволюция Счетной палаты Франции. В 1303 г. при Филиппе IV в Париже образована Счетная палата (*La Chambre des Comptes*), которая выполняла различные задачи финансового характера и стала образцом для создания аналогичных органов в некоторых государствах Италии и вассальных владений Франции. По Ордонансу 1320 г. главной задачей Счетной палаты становится контроль над государственными доходами, причем под

---

<sup>514</sup> Гудкова О.В., Ермакова Л.В., Мельгуй Ф.Э. Эволюция бухгалтерского учета в докапиталистическом периоде развития экономики // *Фундаментальные исследования*. – 2016. – № 12–5. – С. 1068–1069.

<sup>515</sup> О нормандских корнях финансового контроля см.: Haskins Ch.H. *Norman Institutions*. – Cambridge : Garvard University Press, 1918. – 427 p.

ними понимался остаток средств от сборов, израсходованных на местах на местные нужды. Постепенно в течение XV в. роль Счетной палаты растет. Одновременно существовали и другие аналогичные учреждения, в том числе и создаваемые крупными землевладельцами по примеру Счетной палаты Парижа для контроля за своими доходами<sup>516</sup>. Революция во Франции привела к ликвидации счетно-контрольных органов Старого режима. Декретом от 17 сентября 1791 г. все ранее существовавшие счетные палаты упразднены<sup>517</sup>. Таким образом, во Франции негативное отношение к данным контрольно-счетным учреждениям было настолько велико, что осложнило их преобразование в соответствии с новыми задачами.

Счетные палаты несколько позднее были созданы также и в других странах. В Испании в Средние века существовали различные должности, в рамках которых осуществлялась контрольная деятельность (мажордом, контролер), а также создавались учреждения: в Кастилье и Лионе – Дом счетов, в Наварре – Палата счетов и др. В XVI в. Филипп II принял решение о создании вместо предыдущих учреждений института Суда по счетным делам (*Tribunal de Contaduría*), который должен был рассматривать споры, касающиеся управления государственными финансами и бухгалтерского учета. Этот орган был непосредственным предшественником Счетного суда<sup>518</sup>.

Существовала и система специальных органов в колониях. В Испании в 1606 г. король издал акт о создании трех счетных судов Вест-Индии, как тогда называли колонии в Латинской Америке. Их штаб-квартиры были расположены в Мехико, Лиме и Санта-Фе, поскольку эти три города считались ключевыми в заморских территориях Испании и для них в силу значительного объема торговли и иных хозяйственных операций стала необходима централизация учета.

В Германии Высшая ревизионная служба, главной задачей которой была проверка публичных счетов, была создана в

---

<sup>516</sup>Подробнее об эволюции организации и статуса Счетной палаты Франции см.: Самойлова Л.М. Счетная палата Франции : двести лет независимости // Финансовое право. – 2010. – № 3. – С. 9–13.

<sup>517</sup>Décret sur l'organisation de la comptabilité générale des finances de l'Etat, lors de la séance du 17 septembre 1791. – URL: [https://www.persee.fr/doc/arcpa\\_0000-0000\\_1888\\_num\\_31\\_1\\_12560\\_t1\\_0003\\_0000\\_5](https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1888_num_31_1_12560_t1_0003_0000_5) (accessed 01.08.2021).

<sup>518</sup>URL: <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/historia/index.html> (accessed 11.01.2021).



суде (Tribunal de Contaduría), который должен был проверять счета «всех, кто обязан их предоставлять». Лаконичную и неопределенную формулировку о круге лиц, которые подлежали отчетности, с одной стороны, можно было трактовать таким образом, что имелось в виду продолжение прежней практики отчетности, но по сути это означало внешний контроль за казначейством, с другой стороны, при такой формулировке на практике данное положение могло корректироваться в зависимости от политической конъюнктуры. Право назначения членов этого органа, согласно той же статье, принадлежало королю, здесь сохранялась прежняя королевская прерогатива. Испанская Конституция 1812 г. предусматривала создание более крупного учреждения Большой счетной палаты (Contaduría Mayor de Cuentas) «для рассмотрения всех счетов государственных служащих»<sup>522</sup>. В испанской литературе отмечается преобладание испанского институционального влияния в конфигурации и полномочиях данного органа, а также моменты политической конъюнктуры в его истории<sup>523</sup>. Собственно сам факт, что депутаты согласились на внешний контроль по отношению к органу, который традиционно находился под полным контролем монарха, был одним из показателей формирования конституционной монархии.

К середине XIX в. расширение масштабов экономической деятельности и рост размеров публичных финансов привели к усилению интереса конституционного законодателя к совершенствованию статуса счетных палат, приданию ему конституционного уровня и относительно подробному регулированию в конституции. Кроме того, по мере усиления роли парламента последний получает все больше прав участия в формировании Счетной палаты, в некоторых случаях это становится исключительным правом представительного учреждения. Так, ст. 116 Конституции Бельгии 1831 г. гласила: «Члены Счетной палаты назначаются палатой представителей на срок, определенный законом. Эта палата производит проверку и закрывает счета общей администрации и всех учреждений, обязанных отчетностью государственному казначейству. Она наблюдает, чтобы ни одна статья расхода в бюджете не была превышена и

---

<sup>522</sup> Tribunal de Cuentas. Historia. – URL: <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/historia/> (accessed 05.08.2021)

<sup>523</sup> Vadelande V.M. El Tribunal de Contaduría General del Estatuto de Bayona y el control de la Hacienda Pública durante el reniado de José I // Revista española de control externo. – Madrid, 2001. – Vol. 1, N 9. – P. 129–148.

чтобы не было никаких переносов из одной статьи в другую. Она утверждает отчеты различных административных установлений и обязана собирать по этому предмету всякие сведения и все необходимые отчетные документы. Общий государственный отчет представляется палатами с замечаниями Счетной палаты. Устройство этой палаты определяется законом»<sup>524</sup>. Конституция Пруссии 1850 г. в главе VIII «Финансы» содержала ст. 104, которая устанавливала, что «отчеты по исполнению государственной росписи проверяются и устанавливаются Верховной счетной палатой. Общий отчет финансового управления за каждый год с включением обзора государственных долгов представляется для очистки<sup>525</sup> правительства палатам вместе с замечаниями Верховной счетной палаты. Организация и полномочия Верховной счетной палаты будут определены особым законом»<sup>526</sup>. Статья 179 Конституции Нидерландов 1887 г. устанавливала, что урегулированию законом подлежат определение состава и функций Общей счетной палаты. Право назначения членов Общей счетной палаты принадлежало королю, но кандидатуры предлагала вторая палата парламента, причем в количестве трех человек, из которых монарх должен был назначить одного. Как видно из приведенных примеров, статус счетных палат и порядок назначения их членов зависели от формы правления и взаимоотношений парламента и правительства и отражали нюансы этих взаимоотношений.

Положения о счетных палатах постепенно становятся в этот период важной составной частью национальной финансовой конституции, они были включены в Конституцию Румынии 1866 г., Конституцию Болгарии 1879 г., Конституцию Японии 1889 г., Конституцию Бразилии 1891 г. и другие конституционные акты XIX в. Хотя регулирование статуса этих органов нередко осуществлялось в нескольких статьях конституции, для этого периода выделение специальных глав/разделов о них нехарактерно.

В начале XX в. по мере расширения полномочий счетных палат и сфер их деятельности, связанных с вторжением государства в экономику и формированием достаточно обширного государственного сектора, в конституциях начинают появляться более детальные положения о счетных палатах. В некоторых конституциях статьи об этих органах выделяют в отдельную главу/раздел, причем

---

<sup>524</sup> Современные конституции. – СПб. : Право, 1905. – Т. 1. – С. 136.

<sup>525</sup> Сохранена лексика перевода начала XX в.

<sup>526</sup> Современные конституции. – СПб. : Право, 1905. – Т. 1. – С. 406.

это могут быть и небольшие главы, как, например, в Конституции Латвии 1922 г., в которую был включен раздел VII «Государственный контроль», состоявший из двух кратких статей 87 и 88. В них государственный контроль объявлялся независимым коллегиальным учреждением, порядок назначения и утверждения в должности государственных контролеров был установлен такой же, как для судей (т.е. Сеймом), а смещение – судом (в отличие от судей, в отношении которых был установлен принцип несменяемости и отстранение от должности могло осуществляться только Сеймом и в строго установленных случаях). Устройство и компетенцию Государственного контроля устанавливал особый закон. Лаконичные положения об органах контроля за публичными финансами сохраняются в течение всего XX в. К их числу можно отнести Конституцию Бельгии 1994 г. В нее включена одна статья – ст. 180, которая определяет порядок избрания членов Счетной палаты, а также определяет в достаточно обобщенной формулировке сферу ее компетенции<sup>527</sup>, а по вопросу устройства отсылает к закону.

Примером детального подхода к конституционному регулированию статуса счетных палат может служить действующая до сих пор Конституция Австрийской Республики 1920 г., в которую был включен пятый раздел под названием «Контроль за расчетной и финансовой деятельностью», содержащий ст. 121–128<sup>528</sup>. В этой Конституции определены не только полномочия Счетной палаты («проверка финансовой деятельности федерации, земель, союзов общин, общин и иных установленных законом субъектов права возлагается на Счетную палату»<sup>529</sup>), установлен принцип независимости от правительства федерации и правительств земель, статус председателя Счетной палаты, но и подробно урегулирован круг субъектов, в отношении которых она проводит проверку, и он

---

<sup>527</sup> «На Счетную палату возложена обязанность по рассмотрению и упорядочиванию счетов общего управления и всех тех, кто подотчетен государственному казначейству. Она следит за тем, чтобы ни одна расходная статья бюджета не была превышена и никакой перевод средств из одной статьи в другую не имел места. Палата осуществляет также общий контроль за операциями, связанными с установлением и взиманием налогов, получаемых государством, включая фискальные поступления». См.: Конституции государств Европы : в 3-х т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 1. – С. 376.

<sup>528</sup> В настоящее время в ней 16 статей, поскольку после ст. 123, 126 и 127 имеются дополнительные статьи, имеющие буквенные обозначения.

<sup>529</sup> Пункт 1 ст. 121 Конституции Австрийской Республики // Конституции государств Европы : в 3-х т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 1. – С. 90.

достаточно широк. Особенностью данного органа является то, что, подчиняясь Национальному совету (парламенту), он может выступать в разном качестве: в качестве органа Национального совета и в качестве органа ландтага в зависимости от того, какие аспекты финансовой организации Австрии подлежат проверке.

Вариативны появляющиеся в течение XX в. и положения конституций о субъекте, обладающем правом назначения членов данного контрольного органа или его председателя. Общая тенденция состояла в укреплении роли парламента в этом вопросе, однако ее реализация была в разных конституциях различной. Так, согласно ст. 122 Конституции Австрии 1920 г., кандидатуру председателя Счетной палаты предлагает внутренний орган парламента – Главный комитет Национального совета, избирает его Национальный совет, а присягу принимает Федеральный президент. Полностью парламентский подход к регулированию статуса контрольного органа сложился в Дании. Согласно ст. 47 Конституции Дании 1953 г., отчеты о расходовании государственных средств передаются на рассмотрение фолькетинга не позже шести месяцев после завершения финансового года. Фолькетинг избирает аудиторов. Общее число аудиторов и их обязанности определяет закон. В ст. 136 Конституции Испании 1978 г. вопрос о составе, организации и функциях Счетного суда отнесен к сфере регулирования органического закона, но оговорено, что этот орган подчиняется непосредственно Кортесам. По Конституции Бельгии 1994 г., члены Счетной палаты назначаются Палатой представителей (ст. 180). Государственное ревизионное управление Финляндии, осуществляющее проверку государственных финансов и исполнения бюджета, прямо связано с Эдускунтой согласно §90 Конституции Финляндии 1999 г.

Значительная трансформация в регулировании контроля в сфере финансов связана с появлением большой группы конституций стран, получивших независимость в 60-е годы XX в. в результате крушения колониальной системы. Опыт конституционного регулирования статуса счетных палат обогатился положениями и подходами, характерными для большого числа стран, ранее являвшимися колониями и которые получили независимость и включились в конституционный процесс. С одной стороны, конституции бывших колоний во многом воспроизводили регулирование метрополии, с другой – стремились учесть и особенности собственной организации, и нередко – национальной правовой культуры.

При этом выделились группы стран со значительным сходством в регулировании в рамках этих структурных единиц конституции, особенно это наглядно видно на примере конституций бывших английских колоний. Их сходство в значительной степени было предопределено не только единством правовой системы, но и помощью английских специалистов при подготовке этих актов. В конституциях этих стран урегулирован достаточно подробно целый ряд аспектов организации и деятельности органов финансового контроля. При этом регулирование обладает как общими чертами, так и различающимися «детальями», что будет показано далее.

Как уже отмечалось ранее, в этих странах существует единый орган, который носит разные названия, в частности достаточно часто встречается наименование генеральный аудитор и контролер, но оно не единственное, имеются и другие названия. Полномочия назначения данного должностного лица на должность принадлежит главе государства, а вот органы, с которыми он советуется при назначении, варьируются в зависимости от сложившейся национальной исторической традиции. На Мальте директор аудита назначается на должность президентом по совету премьер-министра (п. 1 ст. 108 Конституции Мальты 1964 г.), ревизор и государственный аудитор Индии назначается президентом (ст. 148 Конституции Индии 1949 г.), директор по аудиту Сент-Винсента и Гренадин – генерал-губернатором по согласованию с комиссией по государственной службе (ст. 82 Конституции Сент-Винсента и Гренадин 1979 г.), в Барбадосе – генеральный аудитор назначается генерал-губернатором по рекомендациям комиссии по вопросам государственной службы и после консультаций с премьер-министром (ст. 102 Конституции Барбадоса 1966 г.) и т.д. Очевидно, что ключевая роль главы государства в вопросе назначения данного органа является данью английской колониальной традиции. Что же касается выбора органов, с которыми он консультируется, это в значительной мере вопрос политической конъюнктуры. В Конституции Непала, например, принятой уже в XX в., использован более современный вариант в назначения генерального аудитора президентом по рекомендации Конституционного совета (ст. 122 Конституции Непала 2007 г.).

Порядок назначения генерального контролера и заместителя генерального контролера на Кипре отразил особенности политической организации данного государства. Согласно ст. 115 Конституции Кипра 1960 г., эти должностные лица назначались в соответствии с правилом, что они не должны принадлежать к одной и

той же общине, при этом назначение их было возложено на президента и вице-президента Республики.

С высокой степенью подробности регулируется в этих конституциях и вопрос об отстранении данного должностного лица от должности, основаниях для такого отстранения. Приведем в качестве примера положения Конституции Сент-Винсента и Гренадин. Согласно ст. 82 Конституции, директор по аудиту прекращает осуществлять свои полномочия: «при назначении на эту должность какого-либо лица, вступившего в должность, либо в случае, если лицо, чьи обязанности оно исполняет, возобновило осуществление своих полномочий в связи с этой должностью; или ранее, если это было предусмотрено актом о его назначении (п. «а» и «b», «с» п. 4 ст. 82); по достижении установленного возраста (п. 5 ст. 82); в результате отстранения от должности по причине невозможности исполнения должностных обязанностей (в силу физической или душевной немощи или по другим причинам) либо за ненадлежащее поведение (п. 6 ст. 82). Для решения вопроса об отстранении директора по аудиту от должности «генерал-губернатор назначает трибунал в составе председателя и не менее двух членов, кандидатуры которых представляет председатель Верховного суда из числа лиц, которые занимали или занимают должность в судах, обладающих неограниченной юрисдикцией по рассмотрению гражданских и уголовных дел в определенной части Содружества, или в судах, обладающих апелляционной юрисдикцией по отношению к названным судам» (подпункт «а» п. 8 ст. 82)<sup>530</sup>. Этот трибунал проводит расследование по данному вопросу и сообщает генерал-губернатору об установленных фактах, а также «дает совет генерал-губернатору по вопросу о том, должен ли быть директор по аудиту отстранен или нет» (подпункт «b» п. 8 ст. 82)<sup>531</sup>.

Функции данного счетно-контрольного органа сходны, но сформулированы различным образом. Так, контролер и генеральный аудитор Бангладеш, согласно ст. 128 Конституции Бангладеш 1972 г., «проводят аудиторскую проверку публичной отчетности Республики, всех государственных судов и всех органов исполнительной власти и должностных лиц правительства и составляют

---

<sup>530</sup> Конституции государств Америки : в 3-х т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – Т. 2 : Карибский регион. – С. 649.

<sup>531</sup> Там же. С. 650.

доклады по результатам такой проверки»<sup>532</sup>. При этом на данный орган могут быть возложены дополнительные обязанности (п. 3 ст. 128 Конституции Бангладеш 1972 г.). В Индии круг полномочий контролера и генерального аудитора определен иначе, через отсылку к закону. Речь идет об обязанностях и полномочиях «в отношении финансовых отчетов федерации и штатов и любых других властей или органов, которые могут быть предписаны законом, изданным парламентом или на основании его». Причем в этой статье имеется отсылка и к колониальному законодательству, поскольку до принятия соответствующих актов исполняются такие полномочия и обязанности, которые были предоставлены генеральному аудитору Индии или осуществлялись им непосредственно перед введением в действие настоящей Конституции в отношении финансовых отчетов доминиона Индии и провинций соответственно»<sup>533</sup>. В Сент-Китсе и Невисе, согласно п. 2 ст. 76 Конституции, главный аудитор должен убедиться в использовании по целевому назначению израсходованных государственных средств, отнесенных законодательным органом к определенным статьям, а также не реже одного раза в год проверять публичные счета администрации, счета всех органов администрации, счета всех ее чиновников и счета секретаря Собрания и составлять по ним отчеты. Аналогичный подход к регулированию компетенции главного аудитора применен в ст. 84 Конституции Сент-Лусии 1978 г.

С характерной для англосаксонской системы права обстоятельностью регулируется и вопрос о доступе этого лица к различного рода документам, необходимым для составления отчетности. Относительно лаконично это сделано в Конституции Сент-Киттса и Невиса 1983 г., согласно ст. 76 которой «главный аудитор и любое уполномоченное им должностное лицо вправе иметь доступ ко всем книгам, записям, декларациям, отчетам и другим документам, которые, по его мнению, имеют отношение к любому из счетов»<sup>534</sup>, упомянутых в Конституции в качестве объектов проверки.

---

<sup>532</sup> Конституции государств Азии : в 3 т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : НОРМА, 2010. – Т. 2 : Средняя Азия и Индостан. – С. 98.

<sup>533</sup> При этом для него могут быть установлены парламентом дополнительные обязанности (ст. 132 и п. 3 ст. 128 Конституции Бангладеш 1972 г.).

<sup>534</sup> Конституции государств Америки : в 3-х т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – Т. 2 : Карибский регион. – С. 793.

Более детально этот вопрос урегулирован в п. 1 ст. 128 Конституции Бангладеш 1972 г., в котором содержится положение о том, что контролер и генеральный аудитор или любое уполномоченное им на то лицо «получает доступ ко всем записям, книгам, денежным и любым иным документам, наличным денежным средствам, печатям и гербовым маркам, ценным бумагам, содержимому складов и иному государственному имуществу, фактически находящемуся у любого лица, состоящего на службе Республики»<sup>535</sup>.

Во всех конституциях этих стран содержится специальная статья о предоставлении отчетов данного органа о результатах проверки отчетности: в Бангладеш в Конституции предусмотрено предоставление таких отчетов президенту, который передает их парламенту (ст. 132 Конституции Бангладеш 1972 г.), в Индии – президенту, который должен распорядиться о представлении их парламенту (ст. 151 Конституции Индии 1949 г.).

В наиболее неопределенной форме вопрос о субъекте получения отчета урегулирован в Конституции Сент-Киттса и Невиса 1983 г. Согласно п. 4 ст. 76 Конституции, главный аудитор представляет доклады члену администрации, отвечающему в этот период за финансы, последний передает их в семидневный срок Собранию. Такой способ регулирования вопроса об отчетности позволяет, с одной стороны, администрации быть в курсе результатов проверок публичных финансов, с другой стороны, обеспечивает полновластие парламента в данном вопросе, поскольку не предусмотрены какие-либо шаги со стороны администрации по этому вопросу, кроме собственно передачи доклада.

Постсоциалистические государства подняли на конституционный уровень статус данного органа, и вопрос о его формировании урегулирован в них по-разному. В Албании председатель Счетной палаты избирается Кувендом по предложению президента Республики (п. 2 ст. 162 Конституции 1998 г.). Согласно ст. 205 Конституции Польши 1997 г., председатель Верховной палаты контроля назначается Сеймом с согласия Сената. В ст. 131 Конституции Литвы 1992 г. содержится положение о том, что государственный контролер, осуществляющий руководство государственным контролем, по представлению президента Республики назначается Сеймом. В Словении председатель и заместитель

---

<sup>535</sup> Конституции государств Азии : в 3 т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : НОРМА, 2010. – Т. 2 : Средняя Азия и Индостан. – С. 232.

председателя Верховного контрольного управления, которое осуществляет в Республике контроль за использованием публичных финансов, избираются и отзываются Национальным советом Словацкой Республики (ст. 61 Конституции Словакии 1992 г.). В некоторых конституциях устанавливаются дополнительные требования к процедуре избрания председателя/членов Счетной палаты. Так, например, в Конституцию Грузии 1995 г. (в редакции 2018 г.) было включено положение о том, что генеральный аудитор, возглавляющий Службу государственного аудита, избирается по представлению президента большинством списочного состава парламента (п. 2 ст. 97)<sup>536</sup>.

Действующие в настоящее время конституции зарубежных стран относятся к разным историческим периодам и несут их отпечаток, несмотря на вносимые в них в результате конституционных реформ изменения. В силу этого положения современных конституций, посвященные счетным палатам, разнообразны и отражают подходы, которые относятся к разным моделям.

По объему конституционного регулирования одни конституции, в том числе новейшие, по-прежнему предельно лаконичны, они по сути только поднимают статус данного органа на конституционный уровень, не устанавливая основные контуры его полномочий и структуры, другие, наоборот, освещают основные стороны статуса счетных палат настолько детально, что могут претендовать на роль небольшого закона о счетной палате.

Очень краткое положение включено и в ст. 108 Конституции Кыргызской Республики 2021 г., действующую в редакции Закона от 5 мая 2021 г. № 59 «О Конституции Кыргызской Республики»<sup>537</sup>: «Счетная палата осуществляет аудит по исполнению республиканского и местного бюджетов, внебюджетных средств, использования государственной и муниципальной собственности»<sup>538</sup>. Оно было включено и в предшествующую Конституцию 2010 г.<sup>539</sup>

Примером обстоятельного конституционного регулирования статуса Счетной палаты может служить Конституция Непала

---

<sup>536</sup> Конституция Грузии. – URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36> (дата обращения 01.08.2021).

<sup>537</sup> Конституция Кыргызской Республики. – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112215> (дата обращения 15.08.2021).

<sup>538</sup> Там же.

<sup>539</sup> Конституции государств Азии : в 3 т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : НОРМА, 2010. – Т. 1 : Западная Азия. – С. 490.

2007 г. В ней элементы традиционного, оформившегося в XX в. конституционного регулирования статуса органов, осуществляющих контроль за публичными финансами, сочетается с различными новеллами, более соответствующими духу времени и используемыми в том числе и опыт стран, относящихся к другим правовым системам. Так, в Конституции Непала 2007 г. по англосаксонской традиции детально перечислены все органы, счета которых проверяет Генеральный аудитор, это: Верховный суд, Законодательное собрание, Учредительное собрание, Комиссия по расследованию злоупотреблений в сфере государственной власти, Генеральный атторней, Комиссия по вопросам государственной службы, Избирательная комиссия, Национальная комиссия по правам человека, Служба генерального прокурора, а также иные служащие конституционных органов, вооруженных сил, военной и гражданской непальской полиции, иные правительственные органы и суды. Однако критерии проверки отражают современные представления об аудите: счета перечисленных органов проверяются с точки зрения «правильности, экономии, эффективности, продуктивности и уместности»<sup>540</sup>. В некоторых случаях в ней отдано предпочтение менее конкретизированным, более обобщенным формулировкам по вопросам полномочий данного органа. Так, в отличие от традиции перечисления всех видов документов, к которым имеет доступ контрольный орган по вопросам публичных финансов, характерной для стран англосаксонской системы права детализации конституционных положений в этом вопросе, в Конституции Непала 2007 г. отсутствует такое перечисление видов документов. В ней в обобщенной форме говорится о том, что Генеральный аудитор в любое время должен иметь доступ к документам, касающимся проверяемых счетов в рамках осуществляемых им функций, но данному праву корреспондирует прямо установленная в ней (а не подразумеваемая) конституционная обязанность главы проверяемого органа предоставить такую информацию (п. 3 ст. 123 Конституции Непала 2007 г.).

Существенные новеллы внесли и конституции стран Латинской Америки, которые наряду с многочисленными положениями, посвященными экономике, экологии, правам коренных народов и социальным аспектам использования публичных финансов, пред-

---

<sup>540</sup> Конституции государств Азии : в 3 т. – Т. 2. Средняя Азия и Индостан. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : НОРМА, 2010. – С. 580.

приняли попытки трансформировать и органы финансового контроля. Причем эти попытки неоднозначны. С одной стороны, они делают неопределенными границы деятельности данных органов. Так, в п. 1 ст. 213 Конституция Боливии 2009 г. содержится положение о том, что «Генеральная контрольная палата является техническим органом, выполняющим функции по контролю за государственными учреждениями и организациями, в которых государство участвует экономически или заинтересовано»<sup>541</sup>. Это положение создает потенциальные возможности для значительного расширения объектов финансовой проверки со стороны Генеральной контрольной палаты. С другой – вносят элементы демократии и большего социального контроля, например, в вопросах формирования контрольного органа. Его выборы осуществляются двумя третями голосов присутствующих депутатов Многонациональной законодательной легислатуры, при этом выборам должен предшествовать публичный конкурс на данную должность (ст. 214 Конституции Боливии 2009 г.). В ст. 216 установлен шестилетний срок полномочий главы данного ведомства без права переизбрания, что в принципе должно препятствовать созданию условий для коррупции, но работает только при наличии других условий. Обращают на себя внимание и принципы работы данного органа. Согласно ст. 213, он работает на началах законности, транспарентности, эффективности, оперативности, экономичности, справедливости, своевременности и объективности. Таким образом, новое конституционное регулирование впитало и международные требования к деятельности органов государства (в виде транспарентности).

Происходящие в настоящее время изменения конституционного статуса высших органов финансового контроля свидетельствуют о движении в направлении включения в конституции более современных положений, которые обеспечили бы большую демократичность и прозрачность их работы. В принципе этому направлению отвечает и использование возможностей, которые несет цифровизация, хотя в полной мере связанные с ними риски и границы приобретаемых возможностей еще не выявлены в силу небольшого времени использования.

«Пестрота» конституционного регулирования свидетельствует о том, что конституционный статус данного органа, будучи

---

<sup>541</sup> Constitución Política del Estado (Bolivia). – URL: <https://sea.gob.bo/digesto/CompendioNormativo/01.pdf> (accessed 05.08.2021).

относительно стабильным в отдельных странах, в целом находится в процессе трансформации.

### **3.6. Конституционные основы антиинфляционного регулирования и трансформации национальных финансовых конституций**

Создавая правовой фундамент для деятельности государственных органов во всех сферах, конституция, в том числе, обеспечивает правовую основу для борьбы с инфляцией. Объем необходимых для этого полномочий и их формулирование в виде конституционной нормы во многом зависят как от уровня инфляции в стране, так и от состояния разработки проблем инфляции экономистами. Именно экономисты выявляют причины инфляции в стране, оценивают характер ее развития и предлагают способы борьбы с ней. Предлагаемые экономистами решения лежат в основе государственной инфляционной политики, а также во многом определяют теорию и практику конституционного антиинфляционного регулирования.

Термин инфляция происходит от латинского слова «inflatio», имеющего несколько значений. Наиболее близким к обозначаемому этим словом экономическому феномену являются значения «вздутие, вздувание»<sup>542</sup>, которые достаточно точно передают в различной форме суть происходящих экономических процессов обесценивания денег вследствие переполнения каналов обращения денежной массой в сочетании с ростом цен и падением фактической стоимости денег. В экономической науке эти процессы характеризуются, например, как «избыток денежной массы макроэкономической системы по сравнению с общим объемом конечного продукта, произведенного в системе»<sup>543</sup>. Инфляция может иметь разнообразные как монетарные, так и немонетарные причины, и в зависимости от того, какие из них признаются наиболее значимыми, ученые, принадлежащие к разным научным школам, по-разному определяют содержание данного понятия: через избыточный спрос, увеличение денежных запасов, снижение покупательной

---

<sup>542</sup> Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь : около 50 000 слов. – 3-е изд. – М. : Русс. яз., 1986. – С. 399.

<sup>543</sup> Качевский Д.Н. Инфляция : динамические закономерности // Журнал экономической теории. – 2010. – № 1. – С. 107.

способности и т.д.<sup>544</sup> Такого рода определения инфляции, используемые в практических целях применительно к конкретной ситуации в экономике, ориентируют и законодателя относительно необходимых корректировок в регулировании. Эти определения могут использоваться в конституционном регулировании, так, п. 2 секции 20 ст. X Конституции штата Колорадо в США содержит определение инфляции через индекс потребительских цен.

На конституционное регулирование оказывает влияние характер выражения инфляции. Экономисты выделяют скрытую (подавленную) и открытую инфляции. В социалистической экономике и, соответственно, в «классических» социалистических конституциях презюмировалась деятельность государства в экономической сфере в соответствии с экономическими законами социализма, как они представлялись в то время. В некоторых конституциях это утверждалось дословно. Так, пункт 1 ст. 9 Конституции ГДР 1968 г. содержал положение о том, что народное хозяйство ГДР «развивается согласно экономическим законам социализма на базе социалистических производственных отношений и целенаправленного осуществления социалистической экономической интеграции»<sup>545</sup>. Близкие к этому конституционные тексты содержались в конституциях так называемых стран социалистической ориентации. Например, ст. 12 Конституции Народной Демократической Республики Йемен 1978 г. гласила: «Государство развивает национальную экономику на основе объективных законов научного социализма и действует с целью развития отраслей национальной экономики во имя удовлетворения потребностей народа и справедливого распределения общественного богатства»<sup>546</sup>. Кроме того, конституционные нормы социалистических стран провозглашали, что «высшая цель общественного производства при социализме – наиболее полное удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей людей»<sup>547</sup>, «развитие экономики служит целям укрепления социалистической системы, все более полному удовлетво-

---

<sup>544</sup> Галоян М.Р. Инфляция : понятие, сущность, определение // Вестник экономической безопасности. – 2016. – № 4. – С. 251–252.

<sup>545</sup> Конституция Германской Демократической Республики. – М : Юридическая литература, 1977. – С. 6.

<sup>546</sup> Конституция Народной Демократической Республики Йемен. Принята Верховным народным советом 31 октября 1978 г. – М. : Юридическая литература, 1980. – С. 17.

<sup>547</sup> Статья 15 Конституции СССР 1977 г. // Конституция общенародного государства. – М. : Политиздат, 1978. – С. 116.

рению материальных и культурных потребностей общества и граждан, содействует развитию личности и ее достоинства, прогрессу и безопасности страны и способности нации выполнить интернациональный долг нашего народа»<sup>548</sup> и др. Аналогичное положение содержится и в ст. 25 действующей Конституции КНДР 1975 г.: «Корейская Народно-Демократическая Республика считает высшим принципом своей деятельности неуклонный подъем материального и культурного уровня жизни народа. В нашей стране, где отменена система налогов, растущие материальные богатства общества целиком направляются на подъем благосостояния трудящихся»<sup>549</sup>.

Естественно, что при наличии такого рода положений в классических социалистических конституциях вопрос о существовании и борьбе с инфляцией, тем более скрытой, не мог получить конституционного отражения. Он был не только неуместен, но и противоречил бы мажорному звучанию приведенных выше конституционных положений. Однако скрытая инфляция описана и детально проанализирована в работах экономистов именно на примере социалистических стран.

В определенной мере эта линия продолжена и в конституциях стран с социалистической рыночной экономикой. В Конституциях КНР и СРВ отсутствуют положения антиинфляционной направленности. Можно предположить, что такого рода положения также бросали бы тень сомнения на возможности государства реализовать ключевую для конституционного регулирования в этих странах идею сочетания рыночных отношений и государственного регулирования<sup>550</sup>, удерживая под контролем инфляцию. При этом определяющая роль государства в управлении экономикой в

---

<sup>548</sup> Статья 16 Конституции Республики Куба 1976 г. // Республика Куба. Конституция и законодательные акты. – М. : Прогресс, 1980. – С. 38.

<sup>549</sup> Конституции государств Азии : в 3 т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : НОРМА, 2010. – Т. 3 : Дальний Восток. – С. 272.

<sup>550</sup> Эта идея выражена в Конституции КНР в положении ст. 15, согласно которой «государство осуществляет на деле социалистический рыночный метод хозяйствования». В ст. 15 Конституции СРВ установлено: «Государство развивает многоукладную экономику товарного производства и управляет ею на основе рыночного механизма с сохранением социалистической ориентации». Конституции государств Азии : в 3 т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : НОРМА, 2010. – Т. 3 : Дальний Восток. – С. 116, 230.

Конституции КНР отражена в ст. 15, в которой установлено, что государство «совершенствует макрорегулирование и контроль, запрещает в соответствии с законом любым структурам или отдельным лицам нарушать социалистический экономический порядок»<sup>551</sup>. Следует отметить, что в принципе государству в КНР удастся не только контролировать инфляцию, но и удерживать ее на низком уровне.

Что же касается собственно рыночной экономики, то в ней в той или иной мере присутствует открытая инфляция и существуют разные варианты конституционного антиинфляционного регулирования, которые применяются обычно в зависимости от темпов роста инфляции. Экономисты в зависимости от темпов роста инфляции выделяют ползучую (рост цен менее 10%), галопирующую (рост цен от 10 до 200% в год) и гиперинфляцию (от 200% и выше)<sup>552</sup>. Ползучая инфляция считается неизбежной в условиях отсутствия золотого стандарта. Она, как правило, предполагает контроль за темпами ее роста, поскольку при усилении структурных диспропорций существует опасность ее превращения в галопирующую инфляцию или гиперинфляцию. Последние требуют специальных мер со стороны государства, подчас вплоть до изменения конституционного регулирования.

В исследованиях экономистов значительное место занимает моделирование связи причин и внешних проявлений инфляции. Каждая из экономических моделей описывает инфляцию как набор неких экономических параметров: реальный спрос на деньги и его характеристики; способность денежной политики влиять на реальную процентную ставку, ожидания инфляции, темпы роста ВВП, бюджетный дефицит и др. Поскольку разработанные разными экономическими школами модели значительно различаются, соответственно, предлагаемые ими меры по обузданию инфляции существенно варьируются<sup>553</sup>, а это требует наличия или изменения

---

<sup>551</sup> Конституция Китайской Народной Республики // Конституции государств Азии : в 3 т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : НОРМА, 2010. – Т. 3 : Дальний Восток. – С. 230.

<sup>552</sup> Экономическая теория : учебно-методический комплекс. – Брест : Изд-во БрГУ, 2016. – С. 63.

<sup>553</sup> Подробнее см.: Дрючевский Д.В. Инфляция как экономический феномен с позиций разных школ и направлений экономической науки // Вестник Челябинского госуниверситета. Философия. Социология. Культурология. – 2012. – № 19 (273). – Вып. 26. – С. 26–31.

разных норм конституции. Эффективность серьезных изменений конституционного регулирования, нацеленных на предотвращение или преодоление инфляции, предопределяется правильностью экономической оценки ее причин в конкретной стране и, соответственно, – путей преодоления, а также выбора на основании этого оптимальной экономической модели.

Следует, однако, отметить, что этот выбор должен быть вполне осознанным в том смысле, что в вопросах регулирования инфляции всегда присутствуют ярко выраженные и противоположные интересы. Если для гражданина, не являющегося экономистом, инфляция является злом, поскольку «съедает» заработанные им средства, то в общегосударственном плане в отношении экономики определеннный уровень инфляции служит стимулятором производства и оживления экономики, частично возвращая и гражданам возможность эти средства зарабатывать в среднесрочной перспективе. Экономисты доказывают, что, допуская повышение уровня инфляции свыше 2% в год, государство стимулирует экономический рост. Естественно, для принятия такого решения необходимо учитывать и другие факторы.

Хотя первые конституции регулировали различные аспекты публичных финансов (денежную эмиссию, бюджет государства, гражданский лист, налогообложение и т.д.), такие положения рассматривались только как регулирование отдельных аспектов деятельности государства и не связывались прямо с поддержанием в нем финансовой стабильности. Такие положения можно рассматривать как индикаторы масштабов и скорости инфляции. Так, общий принцип назначения гражданского листа<sup>554</sup> на весь период царствования монарха, сформулированный впервые в Конституции Франции 1791 г., к концу XIX в. был смягчен допущением возможности периодически пересматривать его сумму (например, в ст. 42 Конституции Греции 1864 г. – раз в 10 лет). Такого рода конституционные «по послабления» в отношении гражданского листа являются, с одной стороны, выражением желания конституционного законодателя защитить финансовое обеспечение главы государства и вместе с тем, с другой стороны, косвенными свидетельствами наличия инфляции. В XX в. в условиях отказа от золотого стандарта, когда инфляция в ряде стран стала галопирующей или

---

<sup>554</sup> Подробнее о гражданском листе и его регулировании см.: Андреева Г.Н. Конституционная терминология и основные понятия, связанные с институтом монархии // Право и жизнь. – 1998. – № 13. – С. 176.

даже превратилась в гиперинфляцию, в конституциях стали появляться разнообразные антиинфляционные нормы.

Следует отметить, что в большинстве современных конституций, за редким исключением<sup>555</sup>, антиинфляционные положения не содержат термин «инфляция», поскольку законодатель нацелен на решение позитивной задачи поддержания стабильной денежной системы и национальной валюты, которая охватывает целый ряд мер, а антиинфляционные меры являются только их составной частью.

Эти меры могут быть направлены на смягчение последствий инфляции или защиту от нее определенных категорий населения страны. Антиинфляционные положения конституций, относящиеся к правовому статусу человека и гражданина, призваны снизить инфляционные последствия прежде всего в отношении заработной платы (например, путем установления требования периодического пересмотра минимальной заработной платы, как в п. IV ст. 7 Конституции Бразилии). Встречается защита и более узких групп населения. Так, в ст. 40 Конституции Гватемалы речь идет о защите размеров компенсации за изъятие собственности в общественных интересах от последствий инфляции путем установления максимального срока выплаты компенсации. В некоторых конституциях сохранились антиинфляционные положения о гражданском листе. Например, положение ст. 57 Конституции государства Бруней-Даруссалам об индексации гражданского листа, с тем чтобы не допустить его уменьшения (п. 2 и 3), свидетельствует о стремлении конституционного законодателя обезопасить доходы главы государства.

Наиболее современными являются конституционные основы антиинфляционного регулирования, связанные с макрорегулированием в финансовой сфере и прямо направленные на регулирование инфляции. Такого рода нормы могут относиться как к государству в целом, так и к отдельным его органам. Основы государственной политики, касающиеся предупреждения инфляции, могут быть сформулированы различным образом. Так, ст. 36 Конституции Союза Мьянмы содержит обязательство Союза не девальвировать свою валюту (п. «е»). В ст. 373 Конституции Колумбии говорится о том, что государство следит за уровнем покупательной способности денежных средств.

---

<sup>555</sup> См. приведенный выше пример из Конституции штата Колорадо.

Однако в большинстве конституций такого рода положения сформулированы в виде полномочий государственных органов, прежде всего центрального банка страны, касающихся обеспечения стабильности национальной валюты (в Латинской Америке, например, ст. 318 Конституции Венесуэлы, ст. 28 Конституции Мексики, ст. 327 Конституции Боливии, ст. 133 Конституции Гватемалы и др.).

Значительным своеобразием отличается регулирование инфляции в странах ЕС. В силу действующего в ЕС принципа верховенства права ЕС и его прямого действия в сочетании с существованием соответствующих наднациональных органов обычно дополнительное конституционное регулирование не требуется (исключением стало только «золотое правило» бюджетной стабильности). Введение евро и создание единой системы центральных национальных банков во главе с Центральным европейским банком поставило инфляцию в странах ЕС под контроль этой системы, для которой главной целью является обеспечение стабильности евро. Для ее достижения Центральный европейский банк устанавливает показатели допустимого уровня инфляции. В результате в ЕС сформированы весьма действенные механизмы и инструменты воздействия на инфляцию, в силу чего, как уже отмечалось выше, собственно национальное конституционное регулирование не является необходимым. Тем не менее оно имеется, поскольку положения о центральных банках сохранились в конституциях тех стран, где они были включены в них ранее, и в некоторых из них содержатся положения об обязанности этих органов обеспечивать финансовую стабильность (Конституции Польши, Чехии). Согласно ст. 227 Конституции Польши, «Польский центральный банк отвечает за стоимость польской валюты»<sup>556</sup>. Статья 98 Конституции Чешской Республики содержит положение о том, что «Чешский национальный банк является центральным банком государства. Главной целью его деятельности является забота об обеспечении стабильности валюты»<sup>557</sup>.

В зависимости от того, какими средствами обеспечивается «золотое правило» бюджетного равновесия, могут включаться и

---

<sup>556</sup> The Constitution of the Republik of Poland // Sejm. – URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (accessed 01.09.2021).

<sup>557</sup> The Constitution of the Czech Republic // Parliament of the Czech Republic. Chamber of Deputies. – URL: <https://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html> (accessed 01.09.2021).

антиинфляционные меры. В литературе поэтому некоторые авторы оценивают это правило как «мощного сторожевого пса инфляции»<sup>558</sup>.

Приведенные положения относятся главным образом к ползучей инфляции. Галопирующая инфляция и гиперинфляция являются наиболее опасными проявлениями инфляции, свидетельствующими о том, что существующее распределение полномочий между государственными органами не способно обеспечить стабильность финансовой системы, нуждается в перестройке и новом конституционном оформлении.

Универсальных рецептов здесь нет и быть не может, поскольку сама инфляция в государстве может вызываться разными причинами; системы органов государства и разграничение между ними полномочий в национальных конституциях различны, соответственно реформирование должно исходить из этой специфики; для преодоления инфляции могут быть избраны различные экономические модели и инструменты. По этим причинам такого рода конституционные реформы уникальны и предполагают творческий подход при применении конституционных инструментов для обуздания гиперинфляции или галопирующей инфляции.

Рассмотрим данный вопрос на примере опыта Чили, отраженного в Конституции 1980 г. К моменту военного переворота в Чили гиперинфляция достигла рекордного уровня в 508,05% в год<sup>559</sup>. Военные рассчитывали восстановить экономику за счет наведения порядка и принятия ряда стабилизационных мер, которые бы восстановили состояние экономики до гиперинфляционной ситуации, однако они оказались неэффективными: хотя через два года гиперинфляция и снизилась, тем не менее она составляла 340% в год. В связи с недостаточностью указанных мер военное руководство привлекло к разработке антиинфляционного плана чилийских экономистов, сторонников Чикагской школы, прошедших обучение в Чикагском университете<sup>560</sup>. Последние сочли

---

<sup>558</sup> Bofinger P. It's time to rewrite the macroeconomic rulebook for the euro area. 31 st May 2021. – URL: <https://socialeurope.eu/its-time-to-rewrite-the-macroeconomic-rulebook-for-the-euro-area> (accessed 01.09.2021).

<sup>559</sup> Guerrero Becar J.L. La incidencia del Derecho en el control de la inflación // Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. – Valparaíso (Chile), 2010. – 2 ° Semestre. – P. 328.

<sup>560</sup> О влиянии идей Чикагской экономической школы на научную жизнь и государственную политику Чили и обзор литературы по этому вопросу см.: *ibid.* – P. 327–328.

основной причиной инфляции бюджетный дефицит, который финансировался Центральным банком путем денежной эмиссии, не подкрепленной экономически, и предложили ряд экономических мер, предупредив, что для них необходима новая институциональная и правовая поддержка. С этой целью в новую Конституцию 1980 г. был включен ряд новых положений, касающихся финансовой политики государства в целом и распределения полномочий ряда государственных органов, которые создали своего рода систему «сдержек и противовесов» в области публичных финансов.

Центральный банк приобрел статус автономного органа технического характера, способного заключать собственные соглашения и принимать решения в определенных Конституцией рамках запрета прямо или косвенно финансировать публичные расходы или ссуды. Полномочия парламента в отношении утверждения бюджета и контроля за его исполнением были трансформированы таким образом, чтобы исключить необоснованные, «спонтанные» расходы. При этом президент Республики получил ряд полномочий по минимизации расходов в случае, если выяснится, что источник ресурсов недостаточен для покрытия новых расходов. Для Государственного казначейства был установлен конституционный запрет производить иные расходы, чем прямо установленные указом или постановлением. В Конституцию была включена новая глава о Генеральном контрольном ведомстве, которое в результате получило не только конституционный статус, но и полномочия по инспектированию доходов и расходов казначейства, муниципалитетов и государственных органов, а также по контролю и одобрению нормативных актов, в том числе превентивного контроля за актами, поступающими в парламент с точки зрения оценки предполагаемых расходов и недопущения превышения лимитов.

В Конституции также были предусмотрены меры по контролю за специальными проектами в виде требования принятия разрешающего закона, указания в нем конкретного проекта для займа и источников обслуживания долга (ст. 60 Конституции Чили).

С помощью указанных мер, получивших конституционное оформление, гиперинфляция была побеждена, а возникшая в результате реформ «конституционная модель» обеспечила возможность добиться значительных макроэкономических успехов в Чили, продвинувшись к экономике с высоким уровнем дохода, которая позволяет сейчас дискутировать о необходимости лучшего пере-

распределения доходов<sup>561</sup>. При этом в ходе обсуждения предложенной в 2021 г. по новой Конституции подчеркивается важность сохранения антиинфляционных достижений страны<sup>562</sup>.

Если в национальной конституции содержатся положения, которые достаточно очевидным образом выражают позицию конституционного законодателя по вопросу о конституционных основах антиинфляционного регулирования, то текущее законодательство формулируется на их основе и, как правило, в рамках границ, установленных для данного регулирования конституцией. Превышение конституционно установленных границ может привести к оценке ситуации органами конституционного контроля, которые в этом случае, как правило, не имеют затруднений с выбором исходной конституционной нормы для оценки.

В качестве примера такой ситуации можно рассмотреть решение Конституционного суда Колумбии С-481/99, принятого по вопросу конституционности положения о целях Центрального банка в п. 1 ст. 2 31-го Закона 1992 г., согласно которой показатели инфляции «всегда должны быть меньше, чем последние зарегистрированные результаты». Суд исходил из того, что Банк Республики не может проводить кредитную и валютную политику, которая будет безразлична к выполнению других руководящих принципов и задач других экономических органов, в частности правительства. Деятельность банка по поддержанию покупательной способности валюты должна осуществляться в координации с общей экономической политикой. Требование о координации вытекает из высокой взаимосвязанности внутри экономической системы, которая проявляется в том, что управление одной экономической переменной может существенно повлиять на другие негативным или положительным образом. В силу этого требование закона, принуждающее банк к тому, чтобы любой ценой снизить инфляцию, ориентируясь на более низкие показатели инфляции, чем ранее, является не только необоснованным, но и противоречащим принципу координации между деятельностью банка и общей экономической политикой, предусмотренному Конституцией. Оспариваемое положение закона было признано неконституци-

---

<sup>561</sup> Guerrero Bekar J.L. La Constitución económica chilena // Экономическая конституция цифровой эпохи : ежегодник. – М., 2020. – С. 82.

<sup>562</sup> Irrazábal F. Exuberancia Constitucional, economía popular e inflación. – 2021. – 26.05. – URL: <https://centrocompetencia.com/exuberancia-constitucional-economia-popular-e-inflacion/> (accessed 01.09.2021).

онным. Таким образом, Конституционный суд Колумбии по сути интерпретировал конституционную норму, которая прямо направлена на обеспечение здоровой финансовой сферы государства и, соответственно, является основой для антиинфляционного регулирования<sup>563</sup>.

Сложнее обстоит дело в странах, где в конституциях отсутствуют нормы, прямо устанавливающие антиинфляционные положения. В этом случае, решая вопрос о допустимости такого рода регулирования и его конституционных границах, органы конституционного контроля привлекают положения более общего характера. Такая необходимость возникла, например, в Канаде в связи с принятием Акта о борьбе с инфляцией (The Anti-Inflation Act) 1975 г., по которому 12 июля 1976 г. в Верховный суд Канады был направлен запрос о его конституционности. Слушания проходили с 31 мая по 4 июня 1976 г., а решение вынесено 12 июля 1976 г.

Закон о борьбе с инфляцией был принят парламентом Канады по инициативе правительства премьер-министра Пьера Трюдо, чтобы замедлить быстро растущую инфляцию цен и заработной платы. Этим актом повышение заработной платы федеральных государственных служащих и работников компаний с численностью работников более 500 человек было ограничено до 10% в год. Контроль за ценами и заработной платой осуществлялся до 1978 г. (акт был отменен в 1979 г.). Аналогичная программа, направленная только на государственный сектор, была введена в 1982 г. Акт был временной и чрезвычайной мерой, введенной для контроля высокого уровня инфляции, но чрезвычайное положение при этом не было введено. Этот акт вызвал острую дискуссию по вопросу о том, превысил ли парламент Канады свои полномочия при его принятии, в связи с чем правительство обратилось с запросом в Верховный суд Канады. При вынесении решения по данному делу Верховный суд Канады исходил из того, что, хотя в Конституционном акте Канады 1867 г. отсутствуют полномочия, относящиеся к инфляции, федеральная власть обладает полномочиями в отношении некоторых чрезвычайных ситуаций мирного времени, предназначенными для контроля над прибылью, ценами, дивидендами, зарплатами и для борьбы с инфляцией в силу обеспечения конституционного принципа «мира, порядка и доброго правления» в угро-

---

<sup>563</sup> Corte constitucional de Columbia. Sentencia C-481 de 1999. – URL: <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/banrep/article/view/10899> (accessed 05.06.2021).

жающей ситуации. Для применения этих полномочий парламент не должен объявлять чрезвычайное положение. В силу этого Верховный суд признал Акт о борьбе с инфляцией конституционным<sup>564</sup>.

Большинство современных государств имеют такую систему государственного управления, которая в принципе рассчитана на поддержание стабильности финансовой системы и в большей или меньшей степени ее выполняют. Внешние и внутренние экономические факторы испытывают эту систему на «прочность», нередко выявляя ее лакуны. Это может стимулировать конституционного законодателя на «точечное» конституционное регулирование в виде положений, определяющих задачи отдельных органов по поддержанию стабильности, или предпринимать попытки защитить от воздействия инфляции определенные слои населения. Галопирующая инфляция и гиперинфляция являются стимулом для создания конституционной системы сдержек и противовесов в финансовой сфере, прямо противостоящей инфляции.

### **3.7. Финансовые потоки в финансовой конституции : изменения в регулировании**

Национальные финансовые конституции включают целый ряд положений, связанных с аккумуляцией и распределением публичных финансов, а также меры, направленные на предотвращение их нецелевого использования. Такие положения конституций обеспечивают формирование и направление финансовых потоков в государстве. В современных государствах конституционное регулирование финансовой сферы совместно с текущим законодательством создает различные финансовые потоки не только применительно к публичным финансам, но и в сфере частного предпринимательства. Одно из направлений такого регулирования состоит в гарантировании прав иностранных инвесторов. Такие положения включены в Конституции КНР, СРВ, Бутана и некоторых других стран.

Другой очевидный пример состоит в установлении налоговых льгот, способствующих притоку капиталов и других ресурсов в отрасль, наделенную такими льготами. Однако это происходит обычно на уровне текущего законодательства, конституция должна либо разрешать установление льготных налоговых режимов,

---

<sup>564</sup> Re: Anti-Inflation Act, 1976 CanLII 16 (SCC), [1976] 2 SCR 373. – URL: <https://canliiconnects.org/en/cases/1976canlii16> (accessed 01.09.2021).

либо не запрещать их. В настоящее время этот инструмент применяется, например, для развития новых технологий, причем в этом случае приток капиталов происходит не только за счет внутренних резервов, но и благодаря внешним инвестициям. На это, например, нацелен уже рассмотренный ранее декрет № 8 «О цифровой экономике», подписанный Президентом Беларуси 22 декабря 2017 г., который установил благоприятный правовой режим для использования криптовалют и освободил все операции с криптовалютами и токенами, включая майнинг и обмен ими, от налогообложения как для юридических, так и физических лиц.

И, наоборот, ужесточение государством налогового режима или создание неблагоприятного экономического климата, возникающего в результате решений правительства, может повлечь не просто отток капиталов из какой-то отрасли, а их «бегство» из страны, что неизбежно скажется и на публичных финансах.

Хотя в данной монографии исследуются только публичные финансы, такое возможное воздействие регулирования частного сектора на публичные финансы исключать нельзя. Вместе с тем, когда речь идет о конституционном регулировании, данная взаимосвязь просматривается только косвенно, через полномочия парламентов по налогообложению и в озабоченности конституционного законодателя в целом ряде стран (особенно в странах англосаксонской системы права) детальным урегулированием процедур, связанных с финансовыми вопросами, как одними из наиболее значимых для государства.

Аккумуляция определенной части финансов в руках государства происходила с момента его появления. С помощью налогов, сборов, пошлин, а в определенные моменты благодаря просто поборам, государство стремилось обеспечить финансовую основу для обеспечения благополучия главы государства, его окружения, деятельности государственного аппарата и для осуществления военных операций, которые тоже должны были с помощью добычи, а позже репараций пополнить государственную казну. Полученные при этом финансы рассматривались традиционно как целевые в том смысле, что они принадлежали государству в лице его главы, а он уже по своему усмотрению либо в силу сложившейся традиции решал, на что направить собранные средства, кого поощрить, а кого лишить их. Часть средств традиционно разворовывалась либо казнокрадами из числа окружения монарха, либо сборщиками налогов, либо исполнителями других поручений монарха. Вместе с тем уже в древности предпринимались попытки

если не навести порядок, то по крайней мере обеспечить контроль за расходованием финансов, а выявленное казнокрадство каралось. Все это сочеталось с полной безнаказанностью монарха даже в случае растраниживания казны. Кроме того, слабость экономик государств приводила к тому, что получаемых обычным путем средств вплоть до становления конституционного строя, как правило, хватало только на обслуживание текущих нужд государства. Ведение войн, например, в феодальный период заставляло государство устанавливать чрезвычайные налоги, а также прибегать к займам со стороны частных кредиторов – физических лиц или государств, с которыми у них были дружественные отношения или которые тоже были заинтересованы в ослаблении противника государства-должника.

В предконституционный период и даже после установления конституционных начал государственной организации такое направление финансовых потоков от государства-кредитора к государству-должнику и обратно от государства-должника (как правило, с процентами за пользование кредитом) к государству-кредитору было обычной практикой. Примерами такого рода история полна и один из наиболее ярких – ведение США с Англией войны за независимость за счет средств Франции, прямо заинтересованной в ослаблении Англии.

Первые конституции создали основу для установленного в конституции и базирующегося на ее нормах, а не произвольного направления потоков публичных финансов в государстве. Конституционное регулирование уже в первых конституциях предопределило несколько наиболее значимых аспектов для функционирования финансовых потоков: во-первых, формирование публичных финансов стало происходить на основе соответствующих конституционных положений, исключающих произвольное их толкование (о налогообложении, государственных займах и т.д.); во-вторых, использование финансов приобрело целевой характер, в силу этого направление и перераспределение финансовых потоков стало возможно тоже только в соответствии с конституцией и действующим законодательством (субсидии, выплаты по государственному долгу, социальные услуги и т.п.); в-третьих, в конституции были включены механизмы, препятствующие их перенаправлению (антикоррупционные нормы, различного рода запреты совмещения должностей и др.).

Серьезной и одномоментной трансформацией финансовых потоков стало их распределение в появившихся федеративных

государствах, обеспечивающее определенную автономию субъектов федерации, что вытекало из разграничения компетенции федерации и ее субъектов и источников формирования средств для них. В полной мере эти новые черты в создании и структуре финансовых потоков проявились в первых конституциях революционного характера. Пионером в этой области выступало США, поскольку в Конституции 1787 г. было установлено полномочие Конгресса «устанавливать и взимать налоги, подати, пошлины и акцизы, для того чтобы уплачивать долги и обеспечивать совместное благосостояние Соединенных Штатов» (разд. 8 ст. 1), соответственно налогообложение штатов осталось за ними. Такая система стала возможной в силу того, что США как федерация выросли из конфедерации самостоятельных штатов, в то время как в самой федерации вначале, по образному выражению Лоуренса Фридмэна, «общенациональное правительство было лишь крошечным пятнышком на правовой карте»<sup>565</sup>. Даже уже длительное время будучи субъектами федерации во второй половине XIX в., они сохраняли высокую степень самостоятельности и стремились ее сохранять (в том числе отстаивая право на сецессию, что привело к Гражданской войне). Тем не менее несмотря на своеобразие данной федерации в силу конкретно-исторических причин, она предопределила различные варианты распределения финансовых потоков в федерации в целом, что стало образцом для других федераций, а конституции федераций Латинской Америки включали дословные заимствования из Конституции США в этом отношении.

Уже в первых конституциях присутствовала антикоррупционная составляющая той части финансовой конституции, которая определяла направление финансовых потоков. Для противодействия казнокрадству и нецелевому расходованию государственных средств в первых конституциях были апробированы различные правовые инструменты, призванные создать препятствия для утечки государственных средств. Следует отметить, что некоторые из антикоррупционных норм этого периода уникальны, но в то же время часть найденных на заре конституционализма антикоррупционных норм, которые в тот период отражали трансформацию подходов к охране государственных финансовых средств, стала константой конституционного регулирования и сохраняется в современных конституциях. Это связано с тем, что антикоррупцион-

---

<sup>565</sup> Фридмэн Л. Введение в американское право. – М. : Прогресс, 1993. – С. 108.

ные нормы могут быть привязаны содержательно не столько к определенному этапу развития финансовой конституции в целом, сколько к состоянию финансов в конкретной стране и зависят от успехов борьбы с коррупцией. Многие проблемы борьбы с коррупцией не удастся решить столетиями, несмотря на разнообразное конституционное регулирование, примером чему могут служить некоторые страны Латинской Америки, конституционное регулирование в этой сфере не является самоисполняющимся. Оно не работает при отсутствии соответствующих условий и четко выраженного намерения руководства страны, подкрепленного эффективными мерами.

К числу антикоррупционных норм можно отнести целый ряд положений первых конституций. Так, в ст. 83 Конституции Венесуэлы 1811 г. содержался запрет родственникам быть членами исполнительной власти. К этой категории в данной статье Конституции были отнесены родственники по прямой восходящей и нисходящей линии, братья, дяди, племянники, двоюродные братья и сестры. В случае избрания двух родственников исключался родственник, получивший меньшее число голосов, при равенстве голосов вопрос решался жребием.

Конституции монархий частично восприняли идеи упорядочения финансовых потоков, но не в полной мере. Появление в монархических конституциях гражданского листа привело к выделению в полное распоряжение монарха только части государственных средств, однако глава государства долгое время сохранял рычаги воздействия на публичные финансы, обладая полномочиями в законотворческой деятельности и правом вето, причем абсолютное вето делало его точку зрения на распределение финансов приоритетной. По мере укрепления конституционного строя усиливалась роль палат, что находило отражение и в регулировании их участия в определении источников поступления публичных финансов, и их распределении. Происходивший в течение XIX в. переход от раздельного определения государственных расходов и доходов в той или иной мере к консолидированному бюджету способствовал определению направлений ассигнований на различные государственные цели и более четкому формированию финансовых потоков государственных средств.

Кроме того, начало развития процессов глобализации во второй половине XIX в. и постепенный отказ от доктрины государства-«ночного сторожа» привели к попыткам использования публичных финансов как инструментов воздействия на экономику

и обеспечения определенной формы государственного устройства (особенно ярко это проявилось в бисмарковской Конституции Германии 1871 г.), что предопределило изменение финансовых потоков публичных средств, организуемых на основе конституционного регулирования.

В XX в. публичные финансы пережили с точки зрения перераспределения потоков несколько заметных трансформаций, некоторые из них оказались временными «ответвлениями» от основного направления развития публичных финансов, как, например, социалистические конституции, которые были нацелены на тотальное обобществление финансов и сосредоточение их в руках государства при искоренении полном или почти полном частного сектора. Это привело к формированию своеобразных потоков от государства к гражданам в виде заработной платы (с возвратом части средств в виде налоговых потоков) и от государства к предприятиям. Попытки введения хозрасчета к концу XX в. почти не изменили, хотя и усложнили эту схему движения потоков.

В государствах с рыночной экономикой появился существенный поток от государства к гражданам в виде различного рода государственных услуг, вытекающих из концепции социального государства и социальной солидарности. В XX в. они являются парадигмальными для конституционализма, что проявляется во всех его принципах и институтах<sup>566</sup>, включая финансовую конституцию, которая во многом обеспечивает их материальное воплощение.

В таких европейских федерациях, как Швейцария, Германия, Австрия, сформировались основные контуры и инструменты сложного перераспределения средств внутри федерации, которая получила название финансового выравнивания, предполагавшая перераспределение средств как по вертикали, так и по горизонтали. Соответствующее движение финансовых потоков было заложено в конституционных нормах.

Получение независимости бывшими колониями привело к появлению новых финансовых конституций, для которых повышенную значимость имело создание конституционных механизмов, обеспечивающих реализацию конституционных норм и противодействие коррупции.

---

<sup>566</sup> Алебастрова И.А. Конституционализм как правовое основание для социальной солидарности : монография. – М. : Проспект, 2015. – 552 с.

Трансформация финансовых потоков публичных финансов в XXI в. связана с повышением роли и значения различных международных финансовых организаций и усилением их роли в международных финансовых отношениях. Обращение к ним позволяет государствам, не имеющим достаточных собственных ресурсов, реализовывать долгосрочные проекты за счет средств, аккумулируемых международными финансовыми организациями. Появление дополнительных возможностей по привлечению средств извне влечет иного рода обязательства, чем прежние государственные займы. На конституционном уровне эти процессы обычно отражаются в виде положений о признании роли международного права и положений об участии в международных организациях. Речь идет о нормах общего характера, конкретная привязка к финансовым отношениям в них обычно не содержится, но они распространяются и на международные финансовые обязательства государства.

Важнейшая трансформация потоков публичных финансов связана с цифровизацией, которая позволяет осуществлять многие транзакции, минуя посредников, и оказывать государственные услуги гражданам непосредственно. Эта трансформация еще не получила конституционного оформления, но, как представляется, отражение воздействия цифровизации на финансовую конституцию не за горами.

В связи с образованием Европейского союза и расширением его состава федеративные отношения в финансовой сфере также изменились, поскольку в рамках ЕС были установлены различные требования финансового характера, относящиеся не только к государствам – членам ЕС, но и к субъектам входящих в ЕС федераций, автономиям и политико-территориальным единицам в рамках политики регионализации. Поддержка регионов, которая осуществляется в рамках ЕС, и создание еврорегионов, объединяющих усилия приграничных областей по интенсификации и гармонизации развития их территорий, с одной стороны, сопряжена с различными требованиями, выполнение которых приводит к трансформации и их финансов, и взаимоотношений внутри соответствующих государств, с другой – создает условия их поддержки в сложных экономических и финансовых ситуациях.

В условиях пандемии такого рода поддержка вылилась в формирование нового источника финансовых потоков для стран ЕС. Так, Европарламент большинством голосов поддержал выделение дополнительных 5,1 млрд евро в бюджет Евросоюза, который

рассчитан на период до 2027 г., на развитие программы здравоохранения EU4 Health. Это многократное превышение такого рода расходов в предыдущем бюджете связано с тем, что пандемия выявила много слабых мест в организации системы здравоохранения в странах ЕС. Программа нацелена на создание резервов медицинских товаров и механизмов быстрой и эффективной реакции на глобальные угрозы в сфере здравоохранения<sup>567</sup>. Это не единственное направление изменения финансовых потоков в ЕС и государствах-членах. Председатель Европейской счетной палаты Клаус-Хайнер Лене (Klaus-Heiner Lehne) отметил, в частности, что в связи с пандемией произошли значительные изменения в финансах ЕС. На период с 2021 по 2027 г. запланированы дополнительные расходы на поддержку домохозяйств и устранение негативных последствий пандемии на общую сумму в 1,8 млрд<sup>568</sup>.

В конституционном регулировании финансовых потоков как динамической составляющей финансовой конституции выявляется, с одной стороны, некая константа – определение легальных направлений этих потоков. С другой стороны, поскольку создаваемые на основе конституционных положений финансовые потоки публичных средств подвижны, способны перестраиваться как под влиянием изменения конституционного регулирования, так и в результате различного рода мошеннических схем. На пресечение последнего направлено создание различного рода запретов и механизмов, предотвращающих нелегальное перенаправление финансовых потоков. Поиски оптимального баланса между конституционными нормами, регулирующими финансовые потоки в публичной сфере, и механизмами, предотвращающими их нелегальное перенаправление, определяют постоянные трансформации этой части финансовой конституции в современных условиях.

---

<sup>567</sup> URL: <https://www.dw.com/ru/evroparlament-dobavil-v-bjudzhet-es-milliardy-na-zdravoohranenie/a-56821919> (accessed 01.09.2021).

<sup>568</sup> В ЕС нецелевые расходы в 2020 г. составили 4 млрд евро. – URL: <https://www.dw.com/ru/v-es-necellevye-rashody-v-2020-godu-sostavili-4-mlrd-evro/a-59624816> (дата обращения. 05.06.2021).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Процессы конституционного развития имеют нелинейный характер в целом и применительно к финансовой конституции в том числе. Наряду с постепенным наращиванием культурно-цивилизационного потенциала и повышением эффективности механизмов конституционного регулирования в истории отдельных стран имели и имеют место периоды отступления от намеченной линии развития, возврата к прежним моделям, а то и временного демонтажа конституционного строя. Трансформации финансовой конституции в рамках конституционного регулирования общественных отношений в конкретной стране можно рассматривать в качестве реформистских и эволюционных, при этом в некоторых случаях они также могут иметь некую цикличность и повторяемость траектории движения.

Трансформации, сопровождающие радикальные смены модели, можно отнести к революционным, причем смене модели не всегда можно дать однозначную оценку в качестве прогрессивной либо, наоборот, регрессивной меры в силу противоречивости как самих моделей, так и революционных преобразований. Переходы как от полуфеодальных и не сформировавшихся в действительности конституционную систему монархических финансово-экономических конституций к буржуазно-демократической или к социалистической модели, так и от социалистических к постсоциалистическим моделям сопровождались разрушительными процессами, временной дестабилизацией финансовых систем, но в зависимости от ценностных ориентиров исследователей могли быть оценены в терминологии как прогресса (назревшей, необходимой модернизации), так и регресса.

Сами эти переходы являлись наиболее значимыми внутренними факторами трансформации финансовой конституции наряду

со сменами форм правления, государственного устройства, вхождения государства в федеративные либо конфедеративные союзы либо выхода из них, изменениями технологического характера, прежде всего денежного обращения и кредита.

В современных условиях все возрастающее значение для эволюции и трансформации финансовой конституции, особенно – для реальной правореализующей финансовой конституции, приобретают не только технологические факторы, прежде всего цифровизация, но и глобальные внешние факторы, такие как рост значения международно-правового регулирования публичных финансов, регионального наднационального права, международных финансовых институтов.

Развитие денежной системы закономерно приводит к введению все более абстрактных форм, в конечном итоге сводящихся к цифровым кодам. Вместе с тем финансовая конституция представляет собой консервативную систему, исходящую из исторически сложившихся форм денег, технологии, способов функционирования банковских и кредитных структур, роли государства в денежной эмиссии. До настоящего времени еще не найден эффективный подход к регулированию места цифровых финансовых активов (криптовалюты) в правовой и финансовой системах, а в связи с этим не настало еще и время для конституционно-правового регулирования этого феномена. Однако в силу быстрого роста экономического значения криптовалютных операций и их серьезного влияния на реальную финансовую конституцию очевидна необходимость ускоренного теоретического осмысления первого опыта и выработки оптимальных вариантов указанного регулирования.

Процессы глобализации затрагивают множество сторон экономической, правовой и политической жизни и оказывают всевозрастающее влияние на конституционное развитие всех стран. Национальная экономика и государственность, предполагающая определенный уровень сохранения и защиты государственного суверенитета, и глобальный характер мировых экономической и финансовой систем являются составными частями единого целого как форма и содержание. Государственная форма, конституционно-правовая форма финансовой конституции в современных условиях являются частью, элементом содержания не только национальной, но и региональной, и формирующейся глобальной финансово-экономической системы. В силу закономерного и безальтернативного характера глобализации конституционному законодателю необходимо найти наиболее рациональный путь встраивания

национальной финансово-экономической системы в систему глобальных и региональных экономических структур (в рамках соответствующих экономических, таможенных, валютных союзов, участия в международных системах финансовых расчетов, глобальных инвестиционных институтах и др.).

Без участия в системе глобального инвестирования и привлечения международных финансов развитие национальной экономики даже крупных держав, не говоря уже о небольших развивающихся (бывших колониальных и зависимых) странах, практически невозможно. Дополнительные инвестиции путем внешних займов дают рост экономики и способствуют в конечном итоге более эффективной финансово-экономической политике, чем простое сдерживание и ограничение дефицита бюджета и размера государственного долга. При этом, однако, в качестве общего правила, которое обязательно имеет конституционное и законодательное выражение, но которым в силу его практической эффективности в целом необходимо руководствоваться на практике, является соизмерение размеров привлекаемых заемных средств с расчетными потребностями в финансовых средствах, необходимых для целей развития, для капиталовложений в национальную экономику и социальную сферу и избежание направления таких средств на финансирование текущих государственных нужд.

## БИБЛИОГРАФИЯ

### І. Конституции и другие нормативные акты

Декрет № 8 «О цифровой экономике» // Официальный сайт Президента Белоруссии. – URL: [http://president.gov.by/ru/official\\_documents\\_ru/view/dekret-8-ot-21-dekabrja-2017-g-17716/](http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/dekret-8-ot-21-dekabrja-2017-g-17716/) (дата обращения 20.04.2021 г.).

Китайская Народная Республика. Конституция и законодательные акты. – М. : Прогресс, 1984. – 470 с

Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике : декларация принципов. Принят Временным комитетом 26 сентября 1999 года. – URL: <https://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/rus/code2r.pdf> (дата обращения 01.09.2021).

Конституции государств Азии : в 3 т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : НОРМА, 2010. – Т. 1 : Западная Азия. – 544 с.

Конституции государств Азии : в 3 т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : НОРМА, 2010. – Т. 2 : Средняя Азия и Индостан. – 1024 с.

Конституции государств Азии : в 3 т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : НОРМА, 2010. – Т. 3 : Дальний Восток. – 1040 с.

Конституции государств Америки : в 3 т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – Т. 1 : Северная и Центральная Америка. – 832 с.

Конституции государств Америки : в 3 т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – Т. 2 : Карибский регион. – 1088 с.

Конституции государств Америки : в 3 т. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – Т. 3 : Южная Америка. – 1168 с.

Конституции государств Европы : в 3 т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 1. – 824 с.

- Конституции государств Европы : в 3 т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 2. – 840 с.
- Конституции государств Европы : в 3 т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 3. – 792 с.
- Конституции зарубежных государств : учебное пособие. – 4-е изд. – М. : Волтерс Клувер, 2003. – 624 с.
- Конституции зарубежных государств. – Изд. 2-е испр. и доп. – М. : Издательство БЕК, 1999. – 584 с.
- Конституции и законодательные акты буржуазных государств в XVII–XIX вв. (Англия, США, Франция, Италия, Германия) : сб. документов / под ред. проф. П.Н. Галанзы. – М. : Гос. изд-во юрид. литературы, 1957. – 588 с.
- Конституции стран народной демократии. – М. : Госюриздат, 1958. – 183 с.
- Конституционная хартия Французского королевства от 4 июня 1814 г. – URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=1346> (дата обращения 04.01.2020).
- Конституционный закон Туркменистана о внесении дополнений и изменений в Конституцию Туркменистана от 26.09.2020. – URL: <https://www.parahat.info/law/02ic> (дата обращения 01.04.2021).
- Конституция Германской империи и главнейшие из относящихся до общегосударственного законодательства статей конституционных актов других иностранных государств. – СПб. : Государственная типография, 1910. – 123 с.
- Конституции государств Африки : в 2 т. – М. : Изд-во иностр. литер., 1963. – Т. 1. – 750 с.
- Конституции государств Африки : в 2 т. – М. : Изд-во иностр. литер., 1966. – Т. 2. – 583 с.
- Конституция Германской Демократической Республики. – М. : Юридическая литература, 1977. – 32 с.
- Конституция Грузии. – URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36> (дата обращения 01.08.2021).
- Конституция Европейского союза. Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием). – М. : ИНФРА-М, 2005. – 622 с.
- Конституция Кыргызской Республики. – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112215> (дата обращения 15.08.2021).
- Конституция Монгольской Народной Республики 1924 г. – URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=549> (дата обращения 08.07.2021).
- Конституция Народной Демократической Республики Йемен. Принята Верховным народным советом 31 октября 1978 г. – М. : Юридическая литература, 1980. – 47 с.
- Конституция общенародного государства. – М. : Политиздат, 1978. – 247 с.
- Конституция Социалистической Федеративной Республики Югославии. – М. : Юридическая литература, 1966. – 168 с.
- Конституции стран СНГ и Балтии. – М. : Юрист, 1999. – 640 с.
- Лицензия на обмен криптовалютой в Эстонии. – URL: <https://tkdeal.com/licenses/licenzia-na-obmen-kriptovalut-v-estonii> (дата обращения 05.06.2021).

Новые конституции стран СНГ и Балтии. – М. : Манускрипт, 1994. – 654 с.  
Новые конституции стран СНГ и Балтии : сб. документов. – Изд. 2-е. – М. : Манускрипт, 1997. – 666 с.

Республика Куба. Конституция и законодательные акты. – М. : Прогресс, 1980. – 478 с.

Современные конституции. Сборник действующих конституционных актов / под ред. В.М. Гессена и Б.Э. Нольде. – СПб. : Право, 1905. – Т. 1 : Конституционные монархии. – 596 с.

Современные конституции. Сборник действующих конституционных актов / под ред. В.М. Гессена и Б.Э. Нольде. – СПб. : «Право», 1907. – Т. 2 : Федерации и республики. – 655 с.

Соединенные Штаты Америки : конституция и законодательство / под ред. О.А. Жидкова ; перевод О.А. Жидкова. – М. : Прогресс, 1993. – 766 с.

Устав Банка Англии 1694 г. // Сайт Всеобщая история государства и права. – URL: <https://constitutionallaw.ru/?p=2096> (accessed 01.09.2021).

Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Amendment Bill 2017 Parliament of Australia. – URL: [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Bills\\_Legislation/Bills\\_Search\\_Results/Result?bId=r5952](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bId=r5952) (accessed 20.04.2021).

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 7. März 2021). – URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de#a126> (accessed 10.03.2021).

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874. – URL: <http://www.verfassungen.ch/verf74-i.htm> (accessed 01.08.2021).

Carta Constitucional de 29 de Abril de 1826. – URL: <https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1533.pdf> (accessed 04.01.2020).

Constitución de 1871 (El Salvador). – URL: <http://www.redicces.org.sv/jspui/bitstream/10972/1758/1/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20Del%20Salvador.%201872.pdf> (accessed 05.08.2020).

Constitución de la República de Cuba. – La Habana : Granma, 2019. – 16 p.

Constitución política de la República (Chile). – URL: [https://cdn.digital.gob.cl/filer\\_public/ae/40/ae401a45-7e46-4ab7-b9d3-1f7cc5afa9d6/constitucion-politica-de-la-republica.pdf](https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/ae/40/ae401a45-7e46-4ab7-b9d3-1f7cc5afa9d6/constitucion-politica-de-la-republica.pdf) (accessed 01.09.2021).

Constitución Política del Estado (Bolivia). – URL: <https://sea.gob.bo/digesto/CompendioNormativo/01.pdf> (accessed 05.08.2021).

Constitución política de la Monarquía Española (19 de Marzo de 1812). – URL: [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1812/CONST\\_1812\\_PDF\\_DEL\\_TEXTO.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1812/CONST_1812_PDF_DEL_TEXTO.pdf) (accessed 01.08.2021).

Constitución Política de la República Peruana Sancionada por el Primer Congreso Constituyente el 12 de Noviembre de 1823. – URL: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitutionP.htm> (accessed 01.08.2021).

Constitution de la République française du 4 octobre 1958 // Assemblée nationale. – URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp> (accessed 01.08.2021).

Décret sur l'organisation de la comptabilité générale des finances de l'Etat, lors de la séance du 17 septembre 1791. – URL: [https://www.persee.fr/doc/arcpa\\_0000-0000\\_1888\\_num\\_31\\_1\\_12560\\_t1\\_0003\\_0000\\_5](https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1888_num_31_1_12560_t1_0003_0000_5) (accessed 01.08.2021).

Decreto N 57. (El Salvador). – URL: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentsBoveda/D/2/2020-2029/2021/06/E75F3.PDF> (accessed 10.09.2021).

Federal Reserve Transparency Act of 2015. – URL: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/264/text> (accessed 01.09.2021).

Gesetz über die Deutsche Bundesbank. In der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 1992 (BGBl. I, S. 1782), zuletzt geändert durch Art. 23 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/61/EU über die Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFM-Umsetzungsgesetz – AIFM-UmsG) vom 04. Juli 2013 (BGBl. I, S. 1981). Vom Zentralbereich Recht der Deutschen Bundesbank erstellte konsolidierte Lesefassung. – URL: [https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Bundesbank/Aufgaben\\_und\\_Organisation/gesetz\\_ueber\\_die\\_deutsche\\_bundesbank.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Bundesbank/Aufgaben_und_Organisation/gesetz_ueber_die_deutsche_bundesbank.pdf?__blob=publicationFile) (accessed 01.09.2021).

Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird. – URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000041&FassungVom=1920-12-01> (accessed 04.05.2021).

Haitian Constitution of 1801. – URL: [http://thelouvertureproject.org/index.php?title=Haitian\\_Constitution\\_of\\_1801\\_%28English%29](http://thelouvertureproject.org/index.php?title=Haitian_Constitution_of_1801_%28English%29) (accessed 01.09.2021).

Haitian Constitution of 1805. – URL: <http://faculty.webster.edu/corbetre/haiti/history/earlyhaiti/1805-const.htm> (accessed 01.09.2021).

Joint Economic Report by the Joint Economic Committee. – Washington : U.S. Government printing office, 2018. – 453 p. – URL: [https://ru.scribd.com/document/374033035/2018-Joint-Economic-Report#from\\_embed](https://ru.scribd.com/document/374033035/2018-Joint-Economic-Report#from_embed) (accessed 20.04.2021).

La Costituzione della Repubblica. Regolamento del Senato. – Roma : Senato della Repubblica, 2020. – 501 p.

Ley N° 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile // Biblioteca der Congreso Nacional de Chile. – URL: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30216> (accessed 01.09.2021).

Österreichischer Stabilitätspakt 2012. – URL: <https://www.ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008232&Artikel=4> (accessed 05.03.2021).

Payment Services Act. 2019 N 2 (Singapore). – URL: <https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/2-2019/Published/20190220?DocDate=20190220> (accessed 05.04.2021).

The Constitution of the Republik of Poland // Sejm. – URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konl.htm> (accessed 01.08.2021).

The Constitution of the Czech Republic // Parliament of the Czech Republic. Chamber of Deputies. – URL: <https://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html> (accessed 01.08.2021).

The Gramm–Rudman–Hollings Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985. – URL: <https://www.congress.gov/bill/99th-congress/house-joint-resolution/372> (accessed 04.06.2021).

Verfassung der helvetischen Republik vom 12. April 1798. – URL: <http://www.verfassungen.ch/verf98-i.htm> (accessed 05.05.2021).

2018 Joint Economic Report by the Joint Economic Committee. – Washington : U.S. Government printing office, 2018. – 222 p. – URL: <https://www.congress.gov/115/crpt/hrpt596/CRPT-115hrpt596.pdf> (accessed 11.10.2021).

## II. Научная литература

Агаджанов О.А., Денисов К.В. Проблемы правового регулирования криптовалюты в России : гражданско-правовой аспект // Современная юриспруденция: актуальные вопросы, достижения и инновации : сб. ст. III Международной научно-практич. конференции (Пенза, 25 ноября 2017 г.) : в 2-х ч. – Пенза, 2017. – Ч. 1. – С. 142–144.

Адмирал Ушаков. Сборник документов и материалов / под ред. Р.Н. Мордвинова. – М. : Военное издательство, 1956. – Т. 3. – 504 с.

Алебастрова И.А. Конституционализм как правовое основание для социальной солидарности : монография. – М. : Проспект, 2015. – 552 с.

Алексеев Н.В. Неклассические объекты гражданского права. Особенности правовой природы криптовалют // Право, история, теория, практика : сб. статей и материалов конференции (Брянск, 18–19 апреля 2017 г.). – Брянск, 2017. – С. 29–37.

Алексеева Т.А. Байонский статут 1808 г. в Испании // Правоведение. – 2000. – № 4. – С. 185–196.

Алексеева Т. История испанской конституции. – М. : Проспект, 2011. – 304 с.

Алексеевко А.П., Белых В.С. Криптовалюта как цифровое представление стоимости : опыт Сингапура // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15, № 7. – С. 180–187. – DOI: 10.17803/1994-1471.2020.116.7.180-187

Алексеевко М.М. Взгляд на развитие учения о налоге у экономистов А. Смита, Ж.-Б. Сея, Рикардо, Сисмонди и Д.С. Милля. – Харьков : Университетская типография, 1870. – 211 с.

Андреева Г.Н. Бюджетно-финансовые вопросы как предмет референдума (заметки на полях решения Конституционного суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. – М., 2007. – № 20. – С. 16–20.

Андреева Г.Н. К вопросу о понятии экономической конституции // Конституционное и муниципальное право. – М., 2010. – № 7. – С. 9–13.

Андреева Г.Н. Конституционная терминология и основные понятия, связанные с институтом монархии // Право и жизнь. – 1998. – № 13. – С. 163–182.

Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран : учебник. – 2-е изд., перераб. – М. : НОРМА, 2009. – 512 с.

Андреева Г.Н. Место Ионической Конституции 1799 г. в мировых конституционных процессах : постановка проблемы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – М., 2010. – Вып. 3. – С. 79–84.

Андреева Г.Н. О месте концепции «экономической конституции» в европейском дискурсе // Журнал российского права. – 2007. – № 12. – С. 50–64.

Андреева Г.Н. Размышления об особенностях становления российской теории конституционного регулирования экономических отношений // Конституционное и муниципальное право. – М., 2015. – № 9. – С. 3–11.

Андреева Г.Н. Решение по Calxit в правовых механизмах предотвращения сецессии в США // Россия : тенденции и перспективы развития : ежегодник. – М., 2021. – Вып. 16, ч. 2 : XII Международная научно-практическая конференция «Регионы России : стратегии развития и механизмы реализации приоритетных национальных проектов и программ», конференция «Научно-технологическое развитие России : Приоритеты, проблемы, решения» / РАН, ИНИОН, Отд. науч. сотрудничества ; отв. ред. В.И. Герасимов. – С. 12–16.

Андреева Г.Н. Регулирование экономики в конституциях эпохи великих социальных революций и в постсоциалистических конституциях: некоторые параллели // Актуальные проблемы государства и права на рубеже веков: Тезисы конференции (Москва, 18 февраля 2000 г.). – М., 2000. – С. 8–27.

Андреева Г.Н. Финансовая конституция в зарубежных странах : монография. – М., 2015. – 210 с.

Антонов-Саратовский В. О революционной законности // Революционная законность. – М., 1926. – № 1/2. – С. 3–4.

Арзуманова Л.Л. Правовой статус центральных банков зарубежных стран и России в регулировании денежной системы : сравнительно-правовое исследование // Актуальные проблемы российского права. – 2012. – № 1. – С. 50–66.

Аюнов А.З. Международно-правовое и внутригосударственное регулирование иностранных инвестиций : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – 24 с.

Конституционная экономика : учебник для юридических вузов / Баренбойм П., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Мау В.А. – М. : Юстицинформ, 2006. – 528 с.

Баренбойм П., Лафитский В., Мау В. Конституционная экономика. – М. : Институт экономики переходного периода, 2001. – 67 с.

Бачурин Д.Г. Налог современного капитализма. Дилеммы и выборы налогообложения добавленной стоимости. – М. : Контракт, 2018. – 272 с.

Бельских И.Е. Государственный долг США – альтернативная оценка (историко-экономические аспекты фундаментального анализа) // Финансовая аналитика : проблемы и решения. – 2011. – № 38 (80). – С. 67–71.

Беспалов С.В. Экономическая модернизация России в конце XIX – начале XX в. : современная историография. – М. : ИНИОН РАН, 2014. – 118 с.

Беспалова О.В., Ильина Т.Г. Понятие и сущность центрального банка : современный взгляд на проблему // Проблемы учета и финансов. – М., 2012. – № 3 (7). – С. 51–55.

Богдановская И.Ю. Эволюция судебного прецедента в «общем праве» // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2010. – № 2. – С. 75–85.

Болдырев О.Ю. Конституционное право и экономика: поиск методологии и бегство от идеологии // Конституционное и муниципальное право. – М., 2015. – № 4. – С. 9–14.

Большой немецко-русский словарь : в 2 т. – М. : Изд-во Русский язык, 1980. – Т. 2. – 656 с.

Буржуа Л., Метэн А. Основы государственного устройства Франции (Декларация прав человека и гражданина). – СПб. : М. Малых, 1905. – 64 с.

Васильева О.Н., Прокофьев А.А. Отличие криптовалют от электронных денежных средств // Электронная валюта в свете правовых и экономических вызовов : материалы Международной научно-практической конференции (г. Москва, 2 июня 2016 г.). – М., 2016. – С. 41–44.

Вахрушев Д.С., Железов О.В. Криптовалюта как феномен современной информационной экономики : проблемы теоретического осмысления // Наукоедение. – 2014. – Вып. 5(24). – URL: <https://naukovedenie.ru/PDF/127EVN514.pdf> (дата обращения 05.04.2021).

Везерфорд Д. История денег : Борьба за деньги от песчаника до киберпространства. – М. : ТЕРРА – Книжный клуб, 2001. – 320 с.

Вильсон В. Государственный строй Соединенных Штатов Америки : пер. с 20-го изд. – СПб. : Тип. А.Г. Розена, 1909. – 2, VI, 282, 1 с.

Гавриличев В.А. Якобинцы и принудительные налоги на богатых (весна-осень 1793 г.) // Французское Просвещение и революция. – М. : Наука, 1989. – С. 129–147.

Галоян М.Р. Инфляция : понятие, сущность, определение // Вестник экономической безопасности. – 2016. – № 4. – С. 251–252.

Гачек Ю. Общее государственное право. – Рига : Тип. К. Зейберлих, 1913. – Ч. 1 : Право современной монархии. – 216 с.

Генкин А., Михеев А. Блокчейн. Как это работает и что ждет нас завтра. – М. : Альпина Паблишер, 2018. – 592 с.

Голенко А.А., Кислая И.А. Чудо научно-технического прогресса – криптовалюта // Новая наука : стратегии и векторы развития. – Стерлитамак, 2017. – Т. 1, № 3. – С. 78–81.

Гребеник Т.В. Цифровизация и ее влияние на финансы общественного сектора России и зарубежных стран // Вестник евразийской науки. – 2020. – № 3. – URL: <https://esj.today/PDF/33ECVN320.pdf> (дата обращения 01.08.2021).

Гудкова О.В., Ермакова Л.В., Мельгуй Ф.Э. Эволюция бухгалтерского учета в докапиталистическом периоде развития экономики // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 12–5. – С. 1066–1070.

Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь : около 50 000 слов. – 3-е изд. – М. : Русс. яз., 1986. – 840 с.

Дегтярева Т.О. Проблемы регулирования рынка криптовалюты в Азиатско-Тихоокеанском экономическом сотрудничестве. Позиция Российской Федерации // Человек, общество и культура в XXI веке : сб. науч. тр. по материалам Международной научно-практической конференции (Белгород, 31 октября 2017 г.) : в 5-ти частях. – Белгород, 2017. – Ч. 1. – С. 85–87.

Денисов С.А. Конституция РСФСР как средство имитационной политики государства // Проблемы истории общества, государства и права : сборник научных трудов : материалы Межрегиональной научной конференции «Актуальные проблемы истории государства и права России и зарубежных стран (к 140-летию профессора, первого доктора юридических наук в Свердловском юридическом институте Ивана Ивановича Крыльцова (1878 – после 1947 гг.) : к 130-летию профессора Серафима Владимировича Юшкова (1888–1952) и 90-летию профессора-романиста Аргиры Валериановны Игнатенко (1927–2012)». – 2018. – С. 260–276.

Дмитревский Н.П. Законодательство английской революции. 1640–1660 гг. – М. ; Л. : Изд-во Академии наук СССР, 1946. – 382 с.

Доббин Ф. Формирование промышленной политики : Соединенные Штаты, Великобритания и Франция в период становления железнодорожной отрасли. – М. : Изд. дом НИУ ВШЭ, 2013. – 368 с.

Документы истории Великой французской революции : в 2-х т. / отв. ред. А.В. Адо. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1990. – Т. 1. – 528 с.

Дрючевский Д.В. Инфляция как экономический феномен с позиций разных школ и направлений экономической науки // Вестник Челябинского государственного университета. Философия. Социология. Культурология. – 2012. – № 19 (273), вып. 26. – С. 26–31.

Дюнан А. Народное законодательство в Швейцарии : исторический обзор. – СПб. : Тип. М.М. Стасюлевича, 1896. – 125 с.

Дябло В.К. Буржуазная законность, советская законность и революционная целесообразность // Советское право. – М., 1926. – № 6 (24). – С. 20–40.

Егорова М.А., Ефимова Л.Г. Понятие и особенности правового регулирования криптовалют // Предпринимательское право. – 2019. – № 3. – С. 11–16.

Елистратов А.И. Очерк государственного права (конституционное право). – Изд. 2-е. – М. : Тип. «Мысль», 1915. – 4, 166, 1 с.

Еллинек Г. Декларация прав человека и гражданина. – М. : Тип. Т-ва И.Д. Сытина, 1906. – 106 с.

Жидков О.А. История государства и права стран Латинской Америки. – М. : УДН, 1967. – 175 с.

Задохин А., Горелик И. Криптовалюта : глобальный вызов национальному государству // Обозреватель = Observer. – 2020. – № 9. – С. 110–122.

Законодательная техника : научно-практическое пособие / под ред. Тихомирова Ю.С. – М. : Городец, 2000. – 272 с.

Иванова И.К. Акт о правах человека 1998 г.: Инкорпорация Конвенции о защите прав человека и основных свобод в правовую систему Соединенного Королевства // Труды Института государства и права РАН. – 2014. – № 6. – С. 119–128.

Ильина Т.Г. Электронная валюта – теоретико-методологические характеристики и возможности использования в ЕАЭС // Электронная валюта в свете современных правовых и экономических вызовов : сб. материалов Межд. научно-практич. конф. (г. Москва, 2 июня 2014 г.). – М., 2016. – С. 324–341.

Казак Е.С. Реформа федеративных отношений в Германии : соотношение права и политики // Конституционное и муниципальное право. – М., 2012. – № 7. – С. 51–56.

Калмыкова Я.О., Мухачев С.В. Биткоин и его правовой статус // Актуальные вопросы современной науки и образования : материалы II Междунар. научно-практич. конференции (Таганрог, 30 апреля 2016 г.). – М., 2016. – С. 33–38.

Качевский Д.Н. Инфляция : динамические закономерности // Журнал экономической теории. – 2010. – № 1. – С. 1–6.

Кашкин С.Ю. Центральный банк в системе власти // Очерки конституционной экономики : статус Банка России. – М., 2001. – С. 70–88.

Коркунов Н.М. Сравнительный очерк государственного права иностранных держав. – СПб. : Тип. Правительствующего сената, 1890. – Ч. 1 : Государство и его элементы. – 135 с.

Комягин Д.Л. Русские финансы после русской революции // Историко-правовые проблемы : новый ракурс. – Курск, 2018. – № 1. – С. 1–23.

Коробейникова О.М., Буркальцева Д.Д., Тюлин А.С. Эволюция электронных денег // Научный вестник: Финансы, банки, инвестиции. – 2017. – № 2. – С. 73–79.

Кудрявцев А.Е. Великая английская революция. – Л. : Рабочее издательство «Прибой», 1925. – 232 с.

Кудряшов В.В. Международно-правовое регулирование суверенных финансовых институтов : монография. – М. : Финансовый университет, 2015. – 316 с.

Куприна Н.Ю. Конституция РСФСР 1918 г. и ее основные черты // Мир юридической науки. – 2012. – № 2. – С. 18–22.

Курти Ф. История народного законодательства и демократии в Швейцарии. – СПб. : Т-во «Знание», 1900. – 248 с.

Лависс Э., Рамбо А. История французской революции 1789–1799 г. – СПб. : Общественная польза, 1901. – 354 с.

Лафитский В.И. Соединенные Штаты Америки. Вводная статья // Конституции государств Америки. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – Т. 1 : Северная и Центральная Америка. – С. 799–808.

Лафитский В.И. Конституционный строй США. – М. : Контракт, 2007. – 351 с.

Лафитский В.И. Конституционный строй США. – 2-е изд. – М. : Статут, 2011. – 351 с.

Ливанцев К.Е. Польская Конституция 3 мая 1791 г. // Вестник Ленинградского университета. – Л., 1958. – № 23. – С. 136–143.

Лохвицкий А. Обзор современных конституций. – СПб. : Тип. Т-ва «Общественная польза», 1862. – Ч. 1 : Конституция швейцарская, французская, германская, шведская, норвежская, датская, финляндская и польская. – 4, IV, IV, 265 с.

Лукин М.М. Соотношение понятия «орган государственной власти» и «государственный орган» в правовой системе России на примере Центрального банка Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – М., 2014. – № 11. – С. 31–36.

Льюис Н. Золото : деньги прошлого и будущего. – М. : ООО «ГРАФИКА.RU», 2011. – 296 с.

Маклаков В.В. Конституция Канады (вступительная статья) // Конституции зарубежных государств. – Изд. 2-е испр. и доп. – М., 1997. – С. 309–314.

Магс П. Соединенные Штаты Америки и глобальное регулирование конвертируемых виртуальных валют // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. – М., 2020. – № 2. – С. 58–69.

Мартино А. Монетарная конституция для посткоммунистических стран // Сайт Либертариум. – URL: [http://libertarium.ru/1\\_libmn\\_money03](http://libertarium.ru/1_libmn_money03) (дата обращения 01.05.2021).

Матъез А. Как побеждала Великая французская революция. – Изд. 2-е. – М. : Книжный дом ЛИБРОКОМ, 2011. – 184 с.

Мартыненко С. Инклюзивное развитие и глобализация // Власть. – 2012. – № 1. – С. 113–115.

Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм : российский конституционализм в сравнительной перспективе. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1998. – 650 с.

Медушевский А.Н. Размышления о современном российском конституционализме. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – 174 с.

Меншиков И.С. Премьер-министры в политической системе Великобритании XIX в. : монография. – Курган : Изд-во Курганского госуниверситета, 2019. – 592 с.

Михайловская И. Генезис социально-экономических прав и их влияние на формирование посттоталитарных систем // Конституционное право : восточно-европейское обозрение. – М., 2000. – № 1 (30). – С. 146–151.

Мишин А.А. Государственное право США. – М. : Наука, 1976. – 205 с.

Мнацаканян Р.А., Сергеев Л.И. К вопросу о независимости центральных банков // Деньги и кредит. – М., 2011. – № 8. – С. 75–76.

Моисеев С.Р. Независимость Центрального банка // Банковский надзор. – М., 2009. – № 2. – С. 2–17.

Муллон В.Н. Влияние деятельности всемирных межгосударственных экономических организаций на внутригосударственное право в условиях глобализации // Правовые проблемы укрепления российской государственности. – Томск, 2008. – С. 148–150.

Немет Э. Система государственного внутреннего контроля Венгрии. – Будапешт, 2012. – 19 июня. – URL: [https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/1-chu\\_pempal\\_2012june\\_rus.pdf](https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/1-chu_pempal_2012june_rus.pdf) (дата обращения 01.09. 2021).

Никитин Н.И. Будущее криптовалюты в 2019 году и за его пределами // Аллея науки. – 2019. – Т. 1, № 5. – С. 1069–1073.

Ночвина Б.А. Становление и развитие институтов и концепций социального государства в Германии в XX в. (От Веймара к Бонну) : дис. ... канд. ист. наук. – Н. Новгород, 2004. – 226 с.

Омельченко О.В., Иршенко В.Е. Криптовалюта как финансовый актив Российской Федерации // Экономика и управление : ключевые проблемы и перспективы развития : материалы VI Межд. научно-практич. конференции (Тихорецк, 22 октября 2017 г.). – Краснодар, 2017. – С. 115–118.

Омельченко Е.Ю. Конфликт интересов при использовании криптовалют : реалии современности, учет и контроль // Transport business in Russia. – 2017. – № 2. – С. 70–72.

Орлов А.Г., Георгиева Н.Г., Георгиев В.А. Исторический словарь. – Изд. 2-е. – М. : Проспект, 2012. – 592 с.

Павлов Н. Как Беларусь совершила революцию в мире криптовалют и блокчейна // Сайт Bitcripto News. – 2018. – 28.12. – URL: <https://bitcryptonews.ru/blogs/aleksandra-urman/kak-belarus-sovershila-revolyuciyu-v-mire-kriptovalyut-i-blokchejna> (дата обращения 20.04.2021).

Петросян С.С. Соотношение понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» в правовой системе России (на примере Центрального банка РФ) // Судебная система и гражданское общество России. К 150-летию судебной реформы : материалы Межд. научно-практич. конференции : сб. трудов. – Саратов, 2015. – С. 37–38.

Плеханов Д.А. Интернет-сайты центральных банков : обзор посещаемости, анализ содержания и выводы для России // Финансы и кредит. – М., 2007. – № 2 (242). – С. 61–67.

Политическое устройство Бразильской империи по Конституции 1824 г. / Колоскова Н.И., Аленцов Е.А., Недоступ Е.А., Остапова О.С. // Ойкумена. Регионоведческие исследования. – 2020. – № 3. – С. 77–84. – DOI: 10.24866/1998–6785/2020–3/77–84

Рейснер М.А. Основы Советской Конституции : (Лекции, читанные на ускоренном курсе Академии Генерального штаба РККА 1918/19 гг.). – М. : Изд-во Академии Генерального штаба РККА, 1919. – 2, 238 с.

Рубченко М. Портрет на фоне кризиса // Эксперт. – 2011. – № 23. – С. 74.

Савинский С.П. Криптовалюты и их нормативно-правовое регулирование в КНР // Деньги и кредит. – 2017. – № 7. – URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/60e427969a79470ffaa89726> (дата обращения 04.08.2021).

Самойлова Л.М. Счетная палата Франции : двести лет независимости // Финансовое право. – 2010. – № 3. – С. 9–13.

Селезнев А.З. Государственный долг и внешние активы. – М. : Инфра-М, 2010. – 284 с.

Семенова Е.В., Макаревич М.Л. Анализ правового регулирования криптовалюты в отдельных странах (на примере Японии, США и России) // Инновационная экономика : перспективы развития и совершенствования. – 2017. – № 8 (26). – С. 143–147.

Сидоренко Э.Л. Криптовалюта как новый юридический феномен // Общество и право. – Краснодар, 2016. – № 3 (57). – С. 193–197.

Словарь американской истории. – СПб. : Изд-во «Дмитрий Буланин», 1997. – 731 с.

Смит В. Происхождение центральных банков. – М. : БАКОМ, 1996. – 284 с.

Согрин В.В. Политическая власть в США : характер и исторические этапы // Новая и новейшая история. – М., 2004. – № 2. – С. 3–27.

Стенькин Д.С. Характер и специфика конституционных поправок к Основному закону Венгрии // Порівняльно-аналитичне право. – Ужгород, 2016. – № 2. – С. 53–57.

Страгис Ю.П. История экономики : в 2 ч. : учебник для вузов. – 2-изд. – М. : Юрайт, 2017. – Ч. 2. – 177 с.

Талапина Э.В. О публичном экономическом праве // Журнал российского права. – 2004. – № 7. – С. 85–91.

Тихонов И. Предисловие // Поппер Н. Цифровое золото : невероятная история Биткойна : пер. с англ. – М. : ООО И.Д. Вильямс, 2017. – С. 5–7.

Тихонов М. Материальные ресурсы американской федерации // Законодательство и экономика. – М., 2001. – № 2. – С. 75–89.

Токолов А.В., Смирникова Ю.Л. Перспективы финансово-правового регулирования криптовалюты в России // Вестник экономической безопасности. – М., 2017. – № 4. – С. 218–221.

Томсинов В.А. Развитие британской конституции в XX – начале XXI в. (статья первая) // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. – 2013. – № 2. – С. 3–23.

Томсинов В.А. Юридические аспекты английской революции 1640–1660 годов. Период конституционной борьбы : ноябрь 1640 – август 1642 г. : учебное пособие. – М. : Зерцало-М, 2010. – 264 с.

Тосунян Г.А., Викулин Ю.А. Деньги и власть. Теория разделения властей и современность. – М. : Дело, 2000. – 224 с.

Транспарентность денежно-кредитной политики и повышение требовательности к раскрытию информации Банком России / Моисеев С.Р., Кузьмина М.М., Ленков И.Н., Терехова И.А. – М. : Центр экономических исследований Московской финансово-промышленной академии, 2008. – 28 с.

Трунин П., Князев Д. Независимость центральных банков стран СНГ и Восточной Европы // Экономическая политика. – 2010. – № 4. – С. 176–188.

Трунин П.В., Князев Д.А., Сатдаров А.М. Анализ независимости центральных банков РФ, стран СНГ и Восточной Европы. Научные труды 133-Р. – М. : ИЭПП, 2010. – 76 с.

Фэн Цюань. Правовые аспекты изъятия земельных участков в Китае // Вестник РУДН. Серия Юридические науки. – 2008. – № 3. – С. 63–69.

Фридмэн Л. Введение в американское право. – М. : Прогресс-Универс, 1992. – 286 с.

Хабриева Т.Я. Конституционные модели и основные этапы конституционного развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – М., 2005. – Вып. 1. – С. 3–9.

Хащина Э.Э. Правовые акты о независимости прибалтийских республик 1988–1990 гг. как основа для моделирования механизма предотвращения сецессий // Контуры глобальных трансформаций : политика, экономика, право. – 2021. – Т. 14, № 1. – С. 52–73.

Хидзиев А.Т. Криптовалюта : правовые подходы к формированию понятия // Право и современные государства. – 2014. – № 4. – С. 10–15.

Хрестоматия по новой истории. Ч. 1. – М. : Учпедгиз, 1958. – 307 с.

Цареградская Ю.К. Институт государственного долга в США : теория и практика становления и развития // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – М., 2020. – № 3. – С. 176–180.

Черниловский З.М. История феодального государства и права. – М. : ВЮЗИ, 1959. – 354 с.

Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. – М. : Типография товарищества И. Н. Кушнерев и Ко, 1894. – Ч. 1 : Общее государственное право.

Шустров Д.Г. Сущность конституции : основные теории : монография. – М. : Юрлитинформ, 2017. – 600 с.

Экономическая теория : учебно-методический комплекс. – Брест : Изд-во БрГУ, 2016. – 153 с.

Янжул И.И. Как англичане критикуют свои государственные расходы. Ливерпульская ассоциация финансовых реформ. – СПб. : Просвещение, 1896. – 176 с.

Яковлева Н.М. Португалия : история политической модернизации. – М. : ИЛА РАН, 2016. – 260 с.

Яровая М.В., Дерябин Ф.Ю. Историко-правовые аспекты формирования неписаной части конституции Великобритании // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия Юридические науки. – М., 2018. – № 1(29). – С. 34–46.

Alfonso Paradisi J.D. La Constitución económica establecida en la Constitución de 1999 (sistema de economía mixta o economía social de mercado) y la la Ley Organica del sistema economico communal (sistema socialista) // XII Seminario Internacional de Antiguos Alumnos Iberoamericanos del INAP de España (FIAAIINAPE). – 2012. – 15 al 19 de octubre. – URL: <http://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/La%20Constitucion%20Economica%20y%20la%20LOSEC%20Seminario%20INAP%202012.pdf> (accessed 10.11.2021).

Alonso Bravo M., González-Posada Martínez E. Estrategias empresariales y extinción colectiva de los contratos de trabajo. – Madrid : Editorial Reus, 2008. – 360 p.

Aragón Reyes M. ¿Cambiar la Constitución para adaptarla o para transformarla? Requisitos y límites de la reforma constitucional // Teoría y Realidad Constitucional. – Madrid, 2015. – N 36. – P. 313–327.

Araújo de Gusmão H.C. Un análisis del diseño constitucional y de la evolución del sector público brasileño // Revista de derecho constitucional Europeo. – Granada, 2014. – N 21. – URL: [http://www.ugr.es/~redce/REDCE21/articulos/01\\_araujo.htm](http://www.ugr.es/~redce/REDCE21/articulos/01_araujo.htm) (accessed 01.09.2021).

Armitage D. The Declaration Of Independence : A Global History. – Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 2007. – VI, 300 p.

Arriola Echaniz N. Las consecuencias de la globalización en el derecho constitucional : aportaciones de la mirada de corrientes doctrinales // Revista de Estudios Políticos. – Madrid, 2017. – N 178. – P. 171–188.

Bacaria Colom J. El sistema monetario en la Constitución española : Consecuencias constitucionales de los acuerdos monetarios supranacionales // El sistema económico en la Constitución española. – Madrid, 1994. – Vol. 1. – P. 21–30.

Badura P. Grundprobleme des Wirtschaftsverfassungsrechts // JuR. – 1976. – S. 205–213.

Badura P. Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht. – Tübingen : Mohr, 2011. – XV, 402 S.

Baquero Cruz J. *Between Competition and free Movement. The Economic Constitutional law of the European Community.* – Oxford ; Portland (Oregon, USA) : Hart, 2002. – XXVIII, 176 p.

Bayer H.-W. *Steuerlehre: Steuerverfassung, Steuergesetz, Steuergericht.* – Berlin ; New York : De Gruyter, 1998. – 866 p.

Baudu A. La «regla de oro» de las finanzas públicas: ¿una tragicomedia a la francesa? // CDP. Cuadernos de Derecho Público. – Madrid, 2009. – N° 38. – P. 185–188.

Berger G. *Die Grundzüge der englischen Finanzverfassung: e. Beitr. zum Verfassungsverständnis Grossbritanniens.* – Frankfurt am Main : Haag und Herchen, 1977. – 440 S.

Bofinger P. It's time to rewrite the macroeconomic rulebook for the euro area. – 2021. – 31 st May. – URL: <https://socialeurope.eu/its-time-to-rewrite-the-macroeconomic-rulebook-for-the-euro-area> (accessed 01.09.2021).

Brancasi A. La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso Italiano (stesura provvisoria) / V giornate italo-ispáno-brasiliane di diritto costituzionale «La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale» – Lecce – venerdì 14 e sabato 15 settembre 2012. – URL: <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/08/Brancasi.pdf> (accessed 01.04.2021).

Brewer Carías A.R. Los aportes de la revolución francesa al constitucionalismo moderno a comienzos del siglo XIX // *Ars boni et aequi.* – Santiago (Chile), 2007. – N 2. – P. 111–142.

Buchanan J.M. *The limits of Liberty : between anarchy and Leviathan.* – Chicago : University of Chicago Press, 1975. – 217 p.

Cancio Meliá J. *Constitución económica: promesas incumplibles* // *Revista jurídica de la Universidad autónoma de Madrid.* – Madrid, 2002. – N 7. – P. 49–101.

Carpizo J. *Derecho constitucional latinoamericano y comparado* // *Boletín Mexicano de Derecho comparado.* – México, 2005. – P. 968–972.

Carrillo M. *Constitución y control de las finanzas públicas* // *Revista Española de Derecho Constitucional.* – Madrid, 2014. – P. 13–42.

Casson M. *The World's First System : Enterprise, Competition, and Regulation on the Railway Network in Victorian Britain.* – Oxford : Oxford University Press online, 2009. – XVI, 523 p.

Castro M.F. de, Mezzaroba O. *History of Brazilian Constitutional Law : 1824's. Constitution of the Empire of Brasil and the Private Slavery System* // *Seqüência.* – Florianópolis (Brasil), 2018. – N 7. – P. 11–36.

*Central bank governance and financial stability : A report by a Study Group.* – Basel : Bank for International Settlements Press & Communications, 2011. – 83 p.

*Central bank independence and inflation : Weak causality at best* / Philipp F.M., Baumann F.M. Ph., Rossi E., Schomaker M. // *Vox.EU&CEPR.* – 2021. – URL: <https://voxeu.org/article/central-bank-independence-and-inflation> (accessed 01.09.2021).

Collins L. *The Ecological Constitution : Reframing Environmental Law*. – London : Routledge, 2021. – 140 p.

Cordero González E.M. La reforma de la Constitución financier alemana. En particular, el nueva límite al endeudamiento de la Federacion y los Länder // UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*. – 2012. – N 29. – P. 289–324.

Cowen D. *The First Bank of the United States*. – URL: <https://eh.net/encyclopedia/the-first-bank-of-the-united-states/> (accessed 01.09.2021).

Crowe Ch., Meade E. *Central Bank Independence and Transparency : Evolution and Effectiveness* // *European Journal of Political Economy*. – Amsterdam, 2008. – Vol. 24. – P. 763–777.

Dilik S. *Die Geldverfassung und die Währungspolitik der Turkai : mit einem statistischen Aufhang für die Zeit nach 1958*. – Ankara : Universitat Ankara, 1969. – [VII], 1, 266 S.

Dittus P. *Die Wahl der Geldverfassung*. – Köln : Haymann, 1987. – X, 259 S.

*Die Wirtschaftsordnung und Geldverfassung. Simposium zum 65 Geburtstag für Norbert Klotten*. – Göttingen : Vandenoek&Ruprecht, 1992. – 141 S.

Hermes G., Vorwerk L., Beckers Th. *Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen – Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen*. – Düsseldorf : Hans-Böckler-Stiftung, 2020. – 66 S.

Herrmann Ch. *Währungshoheit, Währungsverfassung und subjective Rechte*. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2010. – XXX, 473 S.

Duc Minh Nguyen. *Die Verteilung der staatlichen Einnahmen auf die Kommunen in Deutschland und Vietnam*. – Berlin : Frank&Timme, 2007. – XIX, 407 S.

*El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*. – Mexico : UNAM, 1957. – Tomo 1. – XV, 783 p.

Engineer M. Brennan and Buchanan's Leviathan models // *The Social Science Journal*. – 1990. – Vol. 27, Iss. 4. – P. 419–433.

Fajardo L. *El Constitucionalismo Andino y su desarrollo en las Constituciones de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela* // *Revista Diálogos de Sabere*. – 2017. – N 47. – P. 55–75. – (Universidad Libre (Bogotá)). – URL: <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.47.2017.1696> (accessed 01.09.2021).

Falcón y Tella R. *El principio constitucional de solidaridad como criterio rector de la organización territorial de la Hacienda Publica*. Tesis doctoral. – Madrid : Universidad Complutense, 2015. – 512 p.

Ferrerres Comella V. *La crisis del euro y la regla de oro : problemas constitucionales* // *Actualidad jurídica Uría Menéndez*. – Madrid, 2012. – N° Extra 1. – P. 96–103.

Fisher S. *Central Bank Independence*. Speech. November 4, 2015. At the 2015 Herbert Stein Memorial Lecture National Economists Club. – Washington, D.C. –

URL: <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/fischer20151104a.htm> (accessed 01.09.2021).

Flanerty E. A brief history of central banking in the United States. – URL: [http://www.let.rug.nl/usa/essays/general/a-brief-history-of-central-banking/the-first-bank-of-the-united-states-\(1791-1811\).php](http://www.let.rug.nl/usa/essays/general/a-brief-history-of-central-banking/the-first-bank-of-the-united-states-(1791-1811).php) (accessed 01. 09. 2021).

Friedman M. The Crime of 1873 // *Journal of Political Economy*. – Chicago, 1990. – Vol. 98, N 6. – P. 1159–1194.

Friedrich C.J. Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y América. – Madrid : Instituto de Estudios Políticos, 1972. – Vol. 2. – 381 p.

Frotscher W., Kramer U. Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht. Eine systematische Einführung anhand von Grundfällen. 7 überarbeitete und ergänzte Auflage. – München : C.H.BECK, 2019. – XXVI, 381 S.

Gabor D. The IMF's Rethink of Global Banks : Critical in Theory, Orthodox in Practice // *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. – 2015. – Vol. 28, Iss. 2.– P. 199–218.

Gandour Pordominsky M. Constitución fiscal y equilibrio de las finanzas públicas : efectos de la Constitución de 1991 sobre la economía política del financiamiento del gasto público en Colombia // *Colombia Internacional*. – 2008. – N 68. – P. 68–97.

García-Pelayo M. Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución // García-Pelayo M. Obras completas. – Madrid, 1991. – Tomo 3. – P. 28–57.

García Romero P. La reforma del artículo 135 de la CE. Consecuencias para la administración pública especialmente para la administración local : Tesis doctoral. – Madrid : Universidad CEU San Pablo, 2017. – 452 p.

Garten J.E. We Need a Bank Of the World // *Newsweek Magazine*. – 2008. – November 03.

Gerstenberger D. Europe in the Tropics? The Transfer of the Portuguese Royal Court to Brazil (1807/08) and the Adaptation of European Ideals in the New Imperial Capital // *Comparativ. Zeitschrift für Globalgeschichte und vergleichende Gesellschaftsforschung*. – 2015. – Vol. 25, Heft 5/6. – S. 32–46.

Goldman M. The European Economic Constitution after the PSCP Judgment : Towards Integrative Liberalism? // *German Law Journal*. – 2020. – Vol. 21 , Issue 5 , July. – P. 1058–1077. – DOI: <https://doi.org/10.1017/glj.2020.64>

Gómez M. Derecho indígena y constitucionalidad. – URL: <http://www.geocities.com/relaju/mgomez.html> (accessed 05.04.2021).

Gómez Orfanel G. La reforma constitucional del federalismo financiero alemán (Föderalismusreform 2009) y la reforma constitucional española de 2011 // *Cuadernos de derecho público*. – 2009. – N 38. – P. 233–242.

Global bank. – URL: <http://www.globalbankny.com/about.php> (accessed 01.09.2021).

Gygi F., Richli P. *Wirtschaftsverfassungsrecht.* – 2 Aufl. – Bern : Stämpfli, 1997. – XVIII, 254 S.

Guerrero Becar J.L. *La incidencia del Derecho en el control de la inflación // Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.* – Valparaíso (Chile), 2010. – 2 ° Semestre. – P. 325–360.

Guerrero Becar J.L. *La Constitución económica chilena // Экономическая конституция цифровой эпохи : ежегодник.* – М., 2020. – С. 81–111.

Hamann A. *Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht.* – Berlin ; Neuwied-Darmstadt u.a : Leichterhand Verlag, 1958. – V, 190 S.

*Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland / Hgst. von Ernst Benda.* – Berlin ; New York : de Gruyter, 1994. – T. 1. – 111 S.

Haskins Ch.H. *Norman Institutions.* – Cambridge : Garvard University Press, 1918. – 427 p.

Hauriou M. *Précis de droit constitutionnel.* – 2-e éd. – Paris : Sirey, 1929. – XI, 332 p.

*Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung. Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung Veröffentlichung der Deutschen Staatsrechtslehrer H. 14 / Hettlage K.M., Maunz T., Becker E., Rumpf H.* – Berlin : Walter de Gruyter und Co, 1956. – 219 S.

Hill A.T. *The First Bank of the United States.* – 2015. – 04.12. – URL: <https://www.federalreservehistory.org/essays/first-bank-of-the-us> (accessed 01.09.2021).

Holger B.F. *A European Economic and Financial Constitution // Spotlight Europe.* – 2005. – N 2. – P. 1–7.

Horwitz S. *Do we need a distinct Monetary Constitution? // Journal of Economic Behavior & Organization.* – Tennessee (USA), 2011. – Vol. 80, Iss. 2. – P. 331–338.

Hood Phillips O., Jackson P. *Constitutional and administrative Law.* – London : Sweet&Maxwell, 2001. – 855 p.

Irarrázabal F. *Exuberancia Constitucional, economía popular e inflación.* – 2021. – 26.05. – URL: <https://centrocompetencia.com/exuberancia-constitucional-economia-popular-e-inflacion/> (accessed 01.09.2021).

Irigoin M.A. *Representation without Taxation, Taxation without Consent : the Legality of Spanish Colonialism in America // Revista de Historia Económica = Journal of Iberian and Latin American Economic History.* – Cambridge, 2016. – A. 34, N° 2. – P. 169–208.

*Is central bank independence really such a brilliant concept? // The Telegraph.* – 2016. – 09 January. – URL: <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/11202670/Is-central-bank-independence-really-such-a-brilliant-concept.html> (accessed 01.09.2021).

Jahndorf Ch. *Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht. Formenstrenge und Gestaltungsspielräume im Haushalts- und Staatsschuldenrecht sowie Reformüberlegun-*

gen unter Einbeziehung der Haushaltssysteme Frankreichs und Englands. – Heidelberg : C.F Müller Verlag, 2003. – 476 S.

Jarass H.D. Wirtschaftsverwaltungsrecht mit Wirtschaftsverfassungsrecht. – 3 Aufl. – Berlin : Luchterhand, 1998. – 332 S.

Kempen O.E. Strukturwandel der Arbeitsverfassung // Gewerkschaftliche Monatshefte. – Frankfurt am Main, 1977. – S. 473–481.

Kirchgässner G. Finanzföderalismus in der Schweiz // Perspektiven des Finanzföderalismus in Österreich. – Innsbruck, 2013. – S. 39–70.

Kocher E. Die Arbeitsverfassung als Gegenstand des Sozialstaatsgebots. Die Koalitionsfreiheit bei Helmut Ridder und heutige Spuren // KJ. – 2020. – N 2. – S. 189–199.

Koenig P. La Constitution financière et économique // Pouvoirs. – Paris, 1993. – N 66. – P. 29–49.

Korioth S. Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. – Tübingen : Mohr Siebeck, 1997. – XVI, 733 S.

Korioth St. Finanzverfassung // Leitanken des Rechts. – Heidelberg ; München u.a., 2013. – Bd. 1. – S. 1469–1476.

Leibinger O., Müller R., Wiesner H. Öffentliche Finanzwirtschaft. 13 bearb. Verl. – Heidelberg : V. Decker, 2014. – XXVI, 289 S.

Lelledonne G. Financial Constitutions in the EU: From the Political to the Legal Constitution? // Sant' Anna Legal Studies (STALS) Research Paper. – Pisa, 2012. – N 5. – P. 2–29.

Liepmann L. Der Kampf um die Gestaltung der englischen Währungsverfassung 1819–1844. – Berlin : Juncker & Dünhaupt, 1933. – VI, 238 S.

Luong M.T. Wirtschaftsverfassungsrecht im Wandel. – Frankfurt am Main : Peter Lang, 1999. – X, 210 S.

Lutz F.A. Das Grundproblem der Geldverfassung. – Stuttgart ; Berlin : Kohlhammer, 1936. – XXI, 96 S.

Martul-Ortega P.Y. Constitución Financiera Española. Veinticinco años. – Madrid : Instituto de Estudios Fiscales, 2004. – 413 p.

Mendoza A.G. Ferrocarriles y cambio económico en España (1855–1913) : Un enfoque de nueva historia económica. – Madrid : Universidad Complutense de Madrid, 1981. – 356 p.

Mestmäcker E.-J. Die Wirtschaftsverfassung de EU im globalen Systemwettbewerb. – Halle (Saale), 2011. – 39 S. – (Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht ; H. 100).

Miguel Bárcena J. de. Secesión y Constitución en los Estados Unidos // Cuadernos Manuel Giménez Abad. – 2014. – N 8. – P. 20–30.

Monahan P.J. Constitutional Law. – 3 rd. ed. – Toronto : Irwin Law Inc., 2006. – 613 p.

Moreno González G. Fundamentos teóricos y proceso juridificación de la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea. Consecuencias para el Estado social y la democracia constitucional. Tesis doctoral. – València : Universitat de València, 2019. – 465 p.

Nergiz Dincer N., Eichengreen B. Central Bank Transparency and Independence : Updates and New Measures // International Journal of Central Banking. – San Francisco, 2014. – Vol. 10, N 1. – P. 189–253.

Nickel H. Elemente der direkten Demokratie in der Finanzverfassung. – Norderstedt, 2009. – 30 S.

Feld L.P. Für eine aktivierende Finanzverfassung. Liber amicorum Volker Kröning zum 70 // Geburtstag am 15. März 2015. – Oxford ; Portland (Oregon, USA) : Hart, 2015. – P. 149–169.

Passalacqua M. Presupuesto con igualdad entre ingreso y gasto e intervención pública : el equilibrio propuesto en la revisión de la Constitución italiana // CDP. Cuadernos de Derecho Público. – 2009. – N° 38. – P. 213–229.

Paul M. L'essentiel de la LOLF: La nouvelle Constitution financière de la France. – 2 ed. – Paris : Gualino Editoir, 2007. – 190 p.

Perez de las Heras B., Larrasabal Besañez S. Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del concierto económico // Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria (R.V.A.P.). – Bilbao, 2012. – N 94. – P. 133–176.

Peterlini O. Steuerföderalismus in Italien : Spannungsfeld zwischen Verfassungszielen und Sparmaßnahmen und zwischen Nord und Süd. – Bozen : Prokopp & Hechensteiner, 2012. – 132 S.

Petri W. Die staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzsystem. Darstellt am Beispiel der Land Niedersachsen. – Berlin : Duncker & Humblot, 1977. – 211 S. – (Schriften zum Öffentlichen Recht ; Bd. 315).

Poli M.D. La administración pública en Alemania : Principios, etapas evolutivas y sostenimiento del sistema frente a la crisis // Revista de derecho constitucional europeo. – Granada, 2013. – N 20. – URL: [https://www.ugr.es/~redce/REDCE20pdf/03\\_D\\_POLI.pdf](https://www.ugr.es/~redce/REDCE20pdf/03_D_POLI.pdf) (accessed 03.12.2021).

Prossner T. The Economic Constitution. – Oxford : Oxford University Press, 2014. – VIII, 277 p.

Ramm Th. Die Arbeitsverfassung der Bundesrepublik Deutschland // Juristen Zeitung. – 1977. – 32 Jahrg., N 1. – S. 1–6.

Rehnquist W.H. The Notion of a Living Constitution // Harvard Journal of Law&Public Policy. – Cambridge (Massachusetts, USA), 2006. – Vol. 29, N 2. – P. 401–415.

Reforma de las Administraciones Públicas. – URL:<https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF> (accessed 05.05.2021).

Renard G. Qu'est-se que le Droit constitutionnel? Le Droit constitutionnel et la théorie de l'institution // *Mélanges Carre de Malberg*. – Paris : Sirey, 1933. – P. 485–499.

Richli P. Grundriss des schweizerischen Wirtschaftsverfassungsrechts. – Bern : Stämpfli Verl. AG, 2007. – 313 S.

Ridaura Martínez M<sup>a</sup> J. La reforma del artículo 135 de la Constitución española : Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional? // UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*. – Madrid, 2012. – N 29. – P. 237–260.

Robinson J. *Bankruptcy of Our Nation : 12 Key Strategies for Protecting Your Finances in These Uncertain Times*. – Lithia Springs : New Leaf Publishing Group, 2009. – 272 p.

Ronci M. In search of a Monetary Constitution for Brazil // *Brazilian Journal of Political Economy*. – 2000. – Vol. 20, N 1(77). – P. 80–91.

Ruiz Ruiz J.J., Sánchez Navarro A.J. El debate sobre el consagración constitucional de la estabilidad presupuestaria en Francia // *Realidad constitucional*. – Madrid, 2012. – N 29. – P. 219–236.

Ruppe H.-G. La Costituzione Fiscale Europea e le Costituzioni Nazionali – L'Esperienza Austriaca // *Per una costituzione fiscale Europea*. – Padua, 2008. – S. 428–438.

Ruiz Almendral V. ¿Tiene sentido un proyecto docente en Derecho Financiero y Tributario // *Cuadernos de Derecho Público*. – Madrid, 2007. – N 32. – P. 129–172.

Sánchez Barrilao J.F. La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española // *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. – Mexico, 2013. – N 137. – URL: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332013000200008](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332013000200008) (accessed 05.07.2021).

Schmidt G. von. *Der Einfluss der Bank- und Geldverfassung auf die Diskontopolitik*. – Berlin : Duncker & Humblot, 1910. – VIII, 120 S.

Schmitt C. *Verfassungslehre*. – 11 Aufl. – Berlin : Dunkler&Gumblot, 2017. – XXII, 404 S.

Schmölders G. *Finanzpolitik (Meilensteine der Nationalökonomie)*. – 3 Aufl. – Berlin ; Heidelberg ; New York : Springer, 2007. – 528 S.

Seijas Villadangos M.E. El federalismo brasileño // UNED. *Revista de Derecho Político*. – Madrid, 2019. – N 104. – P. 351–376.

Sigloch D., Sander G.G. *Fälle zum Wirtschaftsverwaltungs- und Wirtschaftsverfassungsrecht*. – München : Verlag Vahlen, 2003. – 240 S.

Simal J.L. Circulación internacional de modelos políticos en la era postnapoleónica : cultura, debate y emulación constitucionales. *Revista de Estudios Políticos*. – Madrid, 2017. – N 175. – P. 269–298.

Soberanes Díez J.M. *Análisis formal de las reformas constitucionales*. – México : Universidad Autónoma de México, 2015. – 87 p.

Solow R. Economic History and Economics // The American Economic Review. – 1985. – Vol. 75, Iss. 2. – P. 328–331.

Stith K. Rewriting the Fiscal Constitution. The case of Gramm-Rudman-Hollings // California Law Review. – Berkeley, 1988. – Vol. 76, N 593. – P. 593–688.

Stober R. Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen und Prinzipien. Wirtschaftsverfassungsrecht. – 15 föllig bearb. Aufl. – Hamburg : Kohlhammer, 2006. – 323 S.

Tena Ramires F. Leyes fundamentales de México. 1808–1973. – 5-ed. – México : Porrúa, 1983. – XVI, 995 p.

Tettinger P.J. Wirtschaftsverfassungsrecht in Mittel- und Osteuropa // Kontinuität und Neubeginn Staat und Recht in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts. – Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 2001. – S. 139–149.

The Oxford Russian Dictionary. – Third Edition. – Oxford : Oxford University Press, 2000. – 1295 p.

Tognato C. Central bank independence : Cultural Codes and Symbolic Performance. – N.Y. : Palgrave Macmillan, 2012. – 205 p.

Torres del Moral A. Principios de Derecho Constitucional Español. – 3 ed. – Madrid : Atomo Ediciones, 1992. – T. 1. – 454 p.

Torres Kumbrián R.D., Izquierdo Collado J.d.D. La regla de oro en la Constitución polaca de 1997 y su influencia social y económica // Estudios de Deusto. – Bilbao, 2012. – Vol. 60, N 1. – P. 253–269.

Ulsenheimer K. Untersuchungen zum Begriff Finanzverfassung. – Stuttgart : Gustav Fischer Verlag, 1969. – IX, 131 S. – (Beiträge zur Erforschung der wirtschaftlichen Entwicklung ; H. 13).

Vadelande V.M. El Tribunal de Contaduría General del Estatuto de Bayona y el control de la Hacienda Pública durante el reinado de José I // Revista española de control externo. – Madrid, 2001. – Vol. 1, N 9. – P. 129–148.

Vogel K., Waldhoff Ch. Grundlagen der Finanzverfassungsrechts: Sonderausgabe des Bonner Kommentars zum Grundgesetz (Vorbemerkungen zu Art. 104a bis 115 GG). – Heidelberg : Müller, 1999. – 617 S.

Warkentin J.H. The Financial Policy of William Pitt, 1784–1802 / Master's Thesis. – Lawrence : University of Kansas, 1908. – 44 p.

White B. America's Fiscal Constitution. Its triumph and collapse. – N.Y. : Hardcover, 2014. – 539 p.

Zurita A.M. Brasil : su original independencia nacional y particular evolución dentro del contexto latinoamericano // Procesos Históricos. Revista de Historia y Ciencias Sociales. – Mérida (Venezuela), 2011. – N 20. – P. 115–131.

**Г.Н. Андреева**

**ТРАНСФОРМАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ  
ФИНАНСОВЫХ КОНСТИТУЦИЙ:  
КОМПАРАТИВИСТСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

**Монография**

Оформление обложки И.А. Михеев  
Техническое редактирование  
и компьютерная верстка И.К. Летунова  
Корректор В.И. Чеботарева

Гигиеническое заключение  
№ 77.99.6.953.П.5008.8.99 от 23.08.1999 г.  
Подписано к печати 27 / IV – 2022 г.  
Формат 60x84/16 Бум. офсетная № 1 Печать офсетная  
Усл. печ. л. 20,9 Уч.-изд. л. 22,5  
Тираж 300 (1–100 экз. – 1-й завод) Заказ № 133

**Институт научной информации  
по общественным наукам Российской академии наук (ИНИОН РАН)**  
Нахимовский проспект, д. 51/21, Москва, 117418  
<http://inion.ru>

**Отдел маркетинга и распространения  
информационных изданий**  
Тел.: +7 (925) 517-36-91, +7 (499) 134-03-96  
e-mail: [shop@inion.ru](mailto:shop@inion.ru)

Отпечатано по гранкам ИНИОН РАН  
ООО «Амирит»,  
410004, Саратовская обл., г. Саратов,  
ул. Чернышевского, д. 88, литера У