

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	5
Глава I. Теоретическая часть	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
Глава II. Модели финансовой конституции и их трансформации	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

Глава III. Особенности трансформации отдельных институтов финансовой конституции	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
Заключение	335
Библиография	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 конституции¹, 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 конституции², 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»³.

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 трансформации⁴. 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 актах⁵.

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-

¹ 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.

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

³ Там же. С. 562.

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

⁵ 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 автономность⁶. 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

⁶ 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 институтами⁷. 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 дискурса⁸, 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-

⁷ 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.

⁸ 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 значениях⁹. 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-Пелайо¹⁰) и цитируются многочисленными последователями¹¹. Другие являются своего рода «вариациями на тему», развивающими

⁹ 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.

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

¹¹ 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 (FIAAIINAPE). 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 определением¹². 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»¹³. 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 вузах¹⁴. В силу высокой степе-

¹² 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.

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

¹⁴ 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»¹⁵ 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.

¹⁵Prossner 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»¹⁶.

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.

¹⁶ 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 ученых¹⁷. 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 конституции¹⁸ и в учебной литературе¹⁹. Как ни парадоксально, но и

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

¹⁸ 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.

¹⁹ 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 исследование²⁰.

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 ФРГ²¹.

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 / Hgvt. 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.].

²⁰ 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.

²¹ 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»²². 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

²² 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»²³.

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-

²³ 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»²⁴. 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-

²⁴ 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 конституций²⁵. На заре современных исследований финансовой конституции К.М. Хеттлаге образно сравнил экономическую и финансовую конституции с двумя сторонами медали²⁶, подчеркнув тем самым их неразрывную связь, но вместе с тем и отражение разных сторон действительности. Таким образом, теория финансовой конституции,

²⁵ 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.

²⁶ 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)²⁷. В англо-американской литературе используется термин «Monetary Constitution», который обычно при переводе передается калькой «монетарная конституция»²⁸, этот же термин используют и ученые испаноязычных стран²⁹. К настоящему времени сложился целый комплекс публикаций по данной тематике³⁰. В научной литературе встречаются разработки по налоговой конституции³¹. 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.

²⁷ 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.

²⁸ См., например: Мартино А. Монетарная конституция для посткоммунистических стран // Сайт Либертариум. – URL: http://libertarium.ru/l_libmn_money03 (дата обращения 01.05.2021).

²⁹ 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.)

³⁰ 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.

³¹ 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»³². 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

³² 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.³³

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

³³ 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^a 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 (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 Америки³⁴, создают прочную теоретическую ос-

³⁴ 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 ЕС³⁵.

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.

³⁵К 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))³⁶. Это слово и однокорневые слова передавали движение, причем не только в пространстве, но и во времени³⁷. 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,

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

³⁷ 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 гиперинфляции³⁸.

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»³⁹. Это значение латинского слова было воспринято европейскими языками

³⁸ Об антиинфляционном конституционном регулировании подробнее см. п. 3.6 главы III монографии.

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

именно в данном значении преобразования, полного изменения, метаморфозы⁴⁰. 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-

⁴⁰ 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 сфере⁴¹, 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 США⁴². 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.

⁴¹ 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.

⁴² 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 институтов⁴³, 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 равновесия⁴⁴. 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 сообществ⁴⁵. Помимо этого, внесенные в конституцию изменения повлекли реформирование государственного

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

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

⁴⁵ 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 управления⁴⁶.

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

⁴⁶ 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 демократии⁴⁷. 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.

⁴⁷ 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.