Молодцов Томас Робертович. Конституционно - правовое регулирование финансовой системы современных государств: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Молодцов Томас Робертович;[Место защиты: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)].- Москва, 2014.- 277 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Финансовая система как объект конституционно-правового регулирования 18**

1. Общее понятие о финансовой системе государства и ее место в конституционном праве 18 2. Историческое развитие конституционно-правового регулирования финансовой системы государства 49

3. Особенности конституционной регламентации финансовой системы в современном мире: масштабы, содержание, методы 87

**Глава II. Основные направления конституционно-правового регулирования финансовой системы 110**

1. Конституционно-правовые основы денежной системы в современном

мире 110

2. Конституционно-правовое регулирование статуса центрального банка 132

3. Государственный бюджет как конституционно-правовой институт 164

4. Налоги как институт конституционного права 212

Заключение 246

Библиография

## Историческое развитие конституционно-правового регулирования финансовой системы государства

Безусловно, юридическое исследование института финансов не может обойтись без обращения к анализу трудов таких отечественных ученых-специалистов в области финансового права как Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко, Е.Ф. Борисов, С.И. Берлин, К.Г. Рау, Н.И. Химичева, В.В. Ковалев, Л.А. Дробозина, Л.П. Окунева, Л.Д. Андросова, а также зарубежных финансистов: А. Смит, П.М. Годме, Дж. К. Ван Хорн, Дж. М. Вахович.

Научная новизна настоящей диссертационной работы состоит в том, что в ней впервые проанализированы как общие вопросы конституционно-правовой регламентации финансово-экономических отношений (в большей степени, финансовых), так и конституционно правовые аспекты отдельных элементов института финансов, к числу которых относятся деньги, банки, бюджет и налоги. При этом оба аспекта конституционно-правового регулирования финансов исследуются в их историческом развитии; представлено авторское видение тенденций их эволюции и их особенностей на каждом этапе конституционного регулирования. Элементом новизны выступает и выявление автором различных методов конституционной регламентации финансовых отношений.

Как следствие, на защиту выносятся следующие положения:

1. Финансы как социальный институт, понимаемый в широком смысле, имеют экономическую, политическую и правовую составляющие. Правовая составляющая обусловлена повышенной значимостью института финансов для реализации задач и функций любого государства, а также поддержания его суверенитета. В связи с этим любое государство не только признает финансы правовым институтом, но и имеет собственную финансовую систему, которую следует определять как совокупность, с одной стороны – финансовых институтов, каждый из которых способствует образованию и использованию соответствующих денежных фондов, а с другой – государственных органов и учреждений, осуществляющих в пределах своей компетенции финансовую деятельность. При этом, наиболее важными элементами финансовой системы государства, а также финансов как правового, в том числе – конституционно-правового, института являются деньги, банки, бюджет и налоги.

2. В рамках финансов как правового института особую значимость имеет конституционно-правовой аспект. Конституционно-правовое содержание института финансов (а значит и его существование в качестве конституционно-правового института) объясняется не только его высокой значимостью в любом государстве. Оно обусловлено также тем, что особо важную роль правовое регулирование института финансов и финансовой системы государства имеет в конституционном государстве, поскольку такое регулирование в соответствии с принципами правового демократического социального государства колоссально увеличивает возможности практического осуществления данных принципов. Поэтому элементы финансовой системы государства так или иначе получают отражение в любой конституции. При этом конституционная регламентация финансов осуществляется по двум направлениям: это создание материальных гарантий эффективности государства и предотвращение при этом его произвола. Следовательно, такая регламентация должна быть направлена на гармонизацию этих двух ценностей, каждая из которых имеет конституционную значимость.

3. Традиция конституционной регламентации финансовых отношений была заложена на первом этапе развития мирового конституционного развития. Более того, возможно, как раз с финансовыми институтами, а именно, с институтами налогов и государственного бюджета, точнее – с их демократизацией, следует связывать само зарождение конституционализма. Подтверждением тому служат многочисленные конституционные акты английского государства: Великая хартия вольностей 1215 года, ограничившая (в статьях 12 и 14) королевскую власть в части взимания налогов и проведения государственных расходов; Статут «О неналожении платежей» 1297 года, запретивший взимание прямых налогов без согласия Парламента; Билль о правах 1689 года, укоренивший участие Парламента в формировании бюджета. Как видно, финансы весьма давно стали рассматриваться англичанами как, выражаясь современным языком, категория конституционная, характеризующаяся урезанием финансовых полномочий Короля в пользу Парламента и тем самым утверждающая важнейшие аспекты разделения властей как принципа правового демократического государства. Французская бюджетная и налоговая системы также формировались под влиянием важнейших конституционных принципов.

4. Большинство конституций первой волны регулировали финансовые отношения крайне фрагментарно. Однако по мере развития конституционализма конституционализация института финансов усиливалась: конституционное регулирование финансов становилось со временем все более детализированным и разветвленным, а, следовательно, – и объемным. Расширение масштабов и углубление детализации конституционного регулирования финансовых отношений, особенно на третьем этапе мирового развития конституционализма, объясняется действием тенденций социализации и интернационализации, обусловившими возрастание как важности, так и сложности финансовых отношений и их юридической регламентации.

## Особенности конституционной регламентации финансовой системы в современном мире: масштабы, содержание, методы

Деньги – важнейший инструмент финансово-экономической системы любой страны. Социальная роль денег и денежной системы чрезвычайно многоаспектна и значительна. Очевидно, что деньги, равно как и денежная система в целом, – это один из важнейших экономических институтов, существенно влияющих на жизнь как отдельного человека, так и социума. Как справедливо подчеркивает российская исследовательница М.А. Абрамова, прежде всего на основе денежных отношений образуются связи между всеми экономическими субъектами как участниками гражданского оборота, включая государство113. При этом деньги представляют собой намного больше, чем просто пассивный элемент общей финансово экономической системы. Например, именно деньги делают возможным и необходимым существование таких важных финансово-кредитных институтов как бюджет, налоги, банки. Кроме того, невозможно представить, что современное государство способно справиться хотя бы с какой-либо из своих многочисленных функций, не используя деньги. Более того, сегодня, в условиях стремительно развивающейся глобализации и мировой экономики, деньги являются уже не просто универсальным национальным эквивалентом стоимости каких-либо товаров или услуг и даже инструментом политики национального государства, а образуют собой полномасштабную и высоко интегрированную систему отношений, в которую вовлечены практически все страны мира.

По мнению большинства ученых, деньги представляют собой товар максимальной ликвидности, являющийся универсальным эквивалентом стоимости других товаров и услуг114. По выражению К. Маркса деньги – это общественное производственное отношение, но в форме единственной вещи с определенными свойствами115. Вокруг денег как широкомасштабного и многофункционального инструмента экономики цивилизованного общества сложилась денежная система как совокупность отношений, процессов, явлений, включающих не только сами деньги как ее главный элемент, но и их «инфраструктуру», обеспечивающую их эффективное функционирование. Если традиционно денежная система существовала в рамках одного государства, то в настоящее время в Европе она имеет наднациональный характер. Денежная система включает следующие важнейшие элементы: непосредственно денежную единицу (валюту), то есть меру определения цен на товары и услуги в одном государстве или группе государств; порядок эмиссии и денежного обращения, закрепленный в специальных нормативных правовых актах; и, наконец, органы публичной власти, наделенные необходимыми полномочиями и функциями по реализации денежной политики страны или, опять же – группы стран116. При этом денежная система является частью системы финансовой, не образуя, однако, ее отдельный элемент, а скорее выступающая основой для возникновения остальных финансовых институтов: бюджета, налогов, банков.

Важная и многогранная роль денег и денежной системы в современном обществе, в его публично-правовой и частно-правовой сферах, на национальном, наднациональном и международно-правовом уровнях обусловливает наличие у данных институтов конституционно-правового аспекта. Действительно, в силу возрастающей важности и сложности денежного оборота, затрагивающих концептуальные основы функционирования государств и мирового сообщества, особо важное значение приобретает конституционно-правовое регулирование вопросов денежной системы. Представляется, что существует, по меньшей мере, два конституционно-правовых аспекта функционирования и правового регулирования денежной системы. Во-первых, это высокая значимость денег и единой денежной системы для обеспечения суверенитета государства. Во-вторых, весьма затронутым проблематикой денежной системы является принцип разделения властей. Попытаемся проанализировать каждое из двух названных проявлений конституционно-правового содержания денежной системы.

В настоящем диссертационном исследовании уже не раз подчеркивалось огромное взаимное влияние глобализации и финансовых институтов, что отражается в правовом регулировании последних. По словам С.В. Полениной, сегодня материальной основой глобализации является революция в технической сфере. При этом создание принципиально новых видов коммуникаций и информационных технологий, способствующих глобализации, в полной мере затрагивает институт денег и денежную систему117. Если традиционно денежная система существовала (впрочем, формально и продолжает существовать с некоторыми исключениями) в рамках одного государства, то в настоящее время имеются примеры наднациональных денежных систем (прежде всего – зона евро).

## Конституционно-правовое регулирование статуса центрального банка

Естественно, неразвитость как вертикального, так и собственно горизонтального выравнивания – это следствие и проявление традиции централизованного управления. Как отмечает та же Т.С. Савиных, даже в экономических сферах центральная власть не владеет навыками использования рычагов экономического воздействия на субъекты Федерации, предпочитая рычаги административные249.

При этом Россия, «унаследовав имперскую систему Советского Союза»250, вынуждена использовать инструменты бюджетного федерализма нередко по политическим мотивам. Например, в Чеченскую Республику только за три года (с 2008 по 2011) из федерального бюджета поступило более 2-х триллионов рублей251: таким образом федеральная власть стремится обеспечить себе политическую поддержку в данном проблемном регионе и его мирное развитие. Аналогичная схема была опробована еще в 90-е годы, когда Б.Н. Ельцину пришлось значительно увеличить финансовую поддержку Республике Татарстан, чтобы «выкупить благосклонность региональных лидеров Описанные выше политические мотивы взаимоотношений между центральной и региональными властями отметили такие ученые, как М.В. Глигич-Золотарева, Г.Н. Климко, Н.С. Рутковская, Н.С. Томилина, И.А. Аветисян253. Как видно, политический аспект играет существенную роль в осуществлении межбюджетных отношений.

Централизация управления, в том числе бюджетная, обусловлена также и тем обстоятельством, что субъекты РФ ввиду огромной территории нашей страны находятся в совершенно разных климатических и географических условиях, имеют свои социально-экономические особенности. В связи с этим, чтобы обеспечить горизонтальное выравнивание регионов, государство само реализует данную функцию посредством вертикальных трансфертов (статья 130 Бюджетного кодекса), дотаций (статья 131 Бюджетного кодекса РФ), субсидий (статья 132 Бюджетного кодекса), субвенций (статья 133 Бюджетного кодекса). Однако реальный механизм построен, опять же, по политическому принципу, что в итоге приводит не только к финансовой необеспеченности субъектов, но и в некоторых случаях к возникновению суррогатных денежных знаков, о чем шла речь в первом параграфе настоящей главы.

Таким образом, исходя из вышесказанного, можно утверждать, что такой степенью автономии, как в ФРГ, российские субъекты Федерации не обладают ввиду отсутствия финансовой базы такой самостоятельности. По этой же причине напрямую друг другу помогать они не способны, поскольку субъектам РФ попросту нечего распределять из-за незначительности налоговых поступлений в бюджеты регионов, хотя законодательно аналогичные функции законом России прямо предусмотрены.

Итак, горизонтальное выравнивание осуществляется в РФ преимущественно вертикальными методами. Подобная схема ставит действительно нуждающиеся единицы в неравные условия с теми субъектами, в которые поступает значительная часть бюджетных средств, поскольку происходит это нередко по политическим мотивам.

На мой взгляд, необходимо заимствовать немецкий опыт бюджетного федерализма. Причем, в первую очередь, как мне кажется, стоит урезать долю налоговых поступлений в федеральный бюджет в пользу регионов, чтобы последние имели реальную финансовую возможность оказывать поддержку более нуждающимся субъектам, используя тем самым метод горизонтального выравнивания в самом, что ни на есть, классическом понимании. Однако, применять его нужно осторожно, поскольку формирование бюджетного федерализма в западных странах происходило совсем иначе, чем в России. Также необходимо учитывать климатические, географические и исторические аспекты регионов, поскольку территория России несопоставима с территорией, например, Германии, где реализовать принцип федерализма с широкой автономией регионов значительно проще. Поэтому, как справедливо пишет О.В. Кузнецова, в России, с одной стороны, еще далеко не исчерпаны возможности использования позитивного зарубежного опыта, в том числе, германского, а с другой – зарубежный опыт должен использоваться на основе анализа всех его нюансов; при этом учет российской специфики не должен менять сути заимствуемых подходов к решению проблем254. Целесообразно было бы внести изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ, установив в нем вместо совместной компетенции Федерации и ее субъектов конкурирующую. Тем самым, у регионов будет значительно больше финансовых полномочий, которые позволят им вести бюджетную политику с учетом их географической, климатической и культурной специфики.

Таким образом, исходя из вышеуказанного, можно сделать вывод, что принцип территориальной обусловленности с позиции концепции централизации / децентрализации как в унитарных, так и в федеративных государствах, является чрезвычайно важным в исследовании проблем бюджетной системы. Целый ряд унитарных государств постепенно превращается в квазифедеративные, а порой и в федерации, как это произошло с Бельгией, что говорит о расцвете эпохи децентрализации, в том числе, и в сфере бюджетных отношений. Россия же, в свою очередь, сохраняет высокую степень бюджетной централизации, что во многом негативно сказывается на ее экономическом развитии.

По нашему мнению, однозначную оценку данной особенности нашей страны дать весьма непросто. Представляется, что в смысле магистральной тенденции децентрализация для российского государства весьма перспективна. Следует, однако, иметь в виду, что мировой практике известны примеры, когда в некоторых развивающихся странах, например, в Индии, на Филиппинах, в Колумбии, правительства, придя к выводу о неэффективности высокой степени централизации, предприняли попытки увеличения степени автономии регионов и местных единиц, оказавшиеся, однако, тоже неэффективными. Власти при проведении политики децентрализации не учли слабый экономический потенциал ряда регионов, который нуждался в активной поддержке со стороны центра, что в итоге привело к дискредитации децентрализованного государства255. Таким образом, далеко не всегда социально-экономические и политические проблемы можно разрешить лишь с помощью изменений вертикальных взаимоотношений между органами власти. По этой же причине опыт децентрализации оказался неэффективным и в нашей стране в 90-е годы ХХ века.

## Налоги как институт конституционного права

Проведенное исследование конституционно-правового регулирования финансовой системы позволяет сделать следующие выводы.

Финансовая система является сложной категорией, включающей экономические, политические и юридические аспекты содержания и предназначения. В рамках юридического аспекта особо важное значение имеет конституционно-правовая составляющая. Ее наличие обусловлено тем, что, с одной стороны, финансовая система выступает важным атрибутом существования любого государства, гарантией его суверенитета, единства и осуществления его функций, а с другой – определенная модель ее организации служит важным условием реализации важнейших принципов конституционализма – правового, демократического и социального государства. И то, и другое требует конституционного оформления. Поэтому основы финансовой системы получают более или менее комплексное отражение в большинстве конституций. При этом, конституционно-правовые основы финансовой системы включают те получающие отражение в конституциях элементы содержания ее главных составных частей (денежной, бюджетной, налоговой и банковской систем), которые наиболее тесным образом связаны с реализацией конституционных принципов государственного и народного суверенитета, эффективной защиты прав человека, разделения властей – как по горизонтали, так и по вертикали, представительного правления.

Конституционное регулирование институтов финансовой системы не оставалось неизменным, эволюционируя вместе с самим конституционализмом. Большинство конституций первой волны финансово экономические вопросы регулировало фрагментарно, что концептуально было оправдано, поскольку их детальная регламентация не вписывалась в главную исходную идею конституции как системы ограничения государственной власти. Однако, уже тогда существовали исключения, как первые шаги на пути к становлению финансов как одного из объектов конституционно-правового регулирования (Конституции Бельгии 1831 года, Люксембурга 1868 года и Австралии 1900 года). Второй этап конституционного развития, ознаменованный социализацией, породил конституции, в большей степени ориентированные на экономический сектор и социально-культурные проблемы и включившие в свои тексты, в частности, финансовые институты. В некоторых из них впервые были установлены особенности принятия финансовых законов, характеризующиеся, как правило, повышенной ролью нижней палаты парламента и правительства. Вопросы конституционного регулирования бюджета и налогов начали носить уже не фрагментарный, а более проработанный характер, что подчеркивало их значимость не только в государственном управлении, но и в жизни самого населения, а также имело цель оградить человека и его права от злоупотреблений со стороны государства в финансовой сфере. И все же, на втором этапе развития конституционализма конституции значительно более пристальное внимание уделяли собственно социальным и экономическим аспектам, оставляя в тени финансовые вопросы. Наконец, во второй половине XX века с развитием глобализации и интернационализации конституционного права конституционное регулирование экономических и финансовых положений претерпело еще более серьезные изменения: более или менее обстоятельному регулированию во многих конституциях стали подвергаться все элементы национальной финансовой системы – денежные отношения, банковский сектор, бюджет и налоги. При этом, многие конституции стали выделять в своих текстах финансовый сегмент в отдельное структурное подразделение.

Однако, каких-либо единообразных критериев содержания таких разделов мировая практика не выработала, поэтому каждое государство по-своему подошло к формированию нормативной базы регулирования финансовых отношений в текстах своих конституций. Некоторые из них больше внимания уделяют вопросам бюджета и налогов, взаимодействию между самим государством и его территориальными единицами в финансовой сфере (причем независимо от формы территориального устройства), вопросам торговли и рыночных отношений. Другие же конституции закрепляют самые общие и важные принципы реализации финансово-экономической политики страны. Но, в любом случае, сама по себе тенденция по выделению в текстах конституций отдельного структурного подразделения финансово-экономического характера свидетельствует о новых приоритетах экономического и конституционного развития.

Помимо общемировых изменений в техническом подходе к конституционному закреплению финансовых отношений значительные и, на мой взгляд, более важные перемены произошли в содержательном регулировании финансовой системы, что, прежде всего, связано с интернационализацией и изменением понимания сущности государственного суверенитета. Все чаще внутригосударственные инструменты правового регулирования финансовых отношений стали дополняться наднациональными, что позволило активизировать политическую и экономическую межгосударственную интеграцию. Конституционные принципы финансовой системы, направленные на протяжении веков на обеспечение единства, целостности и суверенитета страны, подвергнуты значительным преобразованиям: - европейские страны зоны евро отказались от своей собственной валюты в пользу региональной; - принцип территориальной целостности, призванный защитить население от посягательств других стран и являющийся одним из важнейших признаков государства, все более активно дополняется единым финансово экономическим пространством нескольких государств