

УДК: 341.1/8; 341.171

А. В. Туркина

ОСОБЕННОСТИ РАТИФИКАЦИИ ФИСКАЛЬНОГО ДОГОВОРА ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ФРГ

Анализируются правовые проблемы, связанные с ратификацией Договора о стабильности, сотрудничестве и управлении Экономического и валютного союза в Германии. Рассматриваются ключевые решения Федерального конституционного суда ФРГ по этому вопросу. Особое внимание уделено необходимости имплементации некоторых положений Фискального договора в национальное право в качестве основной проблемы для ратификации.

This article analyses legal issues relating to the German ratification of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. The author analyses the key decisions of the Federal Consti-



tutional Court of Germany on this issue. Special attention is paid to the need to implement some of the Treaty provisions as the core problem of the ratification process.

Ключевые слова: Фискальный договор государств – членов ЕС, дефицит бюджета, государственный долг, Европейский союз, обязанность имплементировать правило сбалансированного бюджета.

Key words: Fiscal Compact, budget deficit, government debt, European Union, obligation to implement balanced budget rule.

Подписанный 2 марта 2012 г. Договор о стабильности, сотрудничестве и управлении Экономического и валютного союза [1] (далее – ДССУ) должен был стать новой ступенью в развитии сотрудничества государств – членов Европейского союза и укреплении Экономического и валютного союза. Несмотря на то что ключевые положения ДССУ не были приняты ранее ни в рамках изменений Лиссабонского договора, ни в виде вторичного законодательства, участниками ДССУ стали 25 государств – членов Евросоюза (Великобритания и Чехия воздержались от его подписания). Основные полномочия были распределены между ключевыми институтами ЕС, а положения статей напрямую отсылают к учредительным договорам, то есть к первичному праву Европейского союза. Всё это указывало на особую роль, которая была отведена ДССУ не только в борьбе с разразившимся в Европе экономическим кризисом, но и в укреплении бюджетно-фискальных обязательств государств – членов зоны евро по отношению к ЕС.

Ключевые положения ДССУ содержатся в ч. III Договора, название которой – Фискальный пакт – часто используется для обозначения ДССУ в целом. Эти положения содержат обязательства, большинство из которых не относится к числу новых для государств – членов Европейского союза, например требования не допускать дефицита бюджета и не накапливать государственный долг.

Среди новых норм для государств – членов зоны евро ДССУ предусматривает обязательное установление на национальном уровне правил, зафиксированных в пяти пунктах ст. 3 (1) ДССУ. Обязательства эти касаются, во-первых, уточнения правил избегания дефицита бюджета: установлена отметка в 0,5 % от ВВП для структурного дефицита; во-вторых, следование своим трехгодичным стабилизационным программам, которые представляются в Совет и Комиссию Европейского союза; в-третьих, установление автоматического корректирующего механизма в случае значительного отклонения от стабилизационных программ.

Обязательства удерживать свои бюджеты в бездефицитном состоянии для государств-членов зоны евро существуют с 1997 г. [2–4], однако требование ввести превентивные и корректирующие механизмы в национальное законодательство прозвучали только в 2012 г. При этом стоит отметить, что ожидаемый со стороны Европейского союза уровень исполнения требований ДССУ государствами был достаточно высок: им дали один год после вступления в силу ДССУ на выполнение



всех законодательных процедур. Для большинства стран ЕС договор вступил в силу 1 января 2013 г. [5]. Таким образом, преобразования национального законодательства необходимо было произвести до 1 января 2014 г.

Еще одним условием ст. 3(2) ДССУ было не просто ввести фискальные обязательства в национальные правовые системы государств-членов, но и закрепить их в виде норм, имеющих постоянный характер, преимущественно конституционный или равный конституционному по своей силе [1].

Столь жесткие требования встретили незамедлительный отклик в государствах — членах Европейского союза, чьи граждане посчитали решение своих правительств подписать договор скоропалительным [6, р. 4; 7, р. 480].

Когда в ЕС возникает новый спор о старой проблеме перераспределения компетенций между Европейским союзом и его государствами-членами, пристальное внимание уделяется Конституционному суду Германии — страны, которая стала инициатором большинства реформ Экономического и валютного союза последних лет.

Ключевыми для понимания основной сути проблем, связанных с имплементацией ДССУ на национальном уровне, можно назвать два решения Конституционного суда Германии: Решение от 12 сентября 2012 г. о требовании наложить временный запрет на ратификацию ДССУ и Решение от 18 марта 2014 г. по жалобе о неконституционности ДССУ.

Решение от 12 сентября 2012 г. стало третьим в списке дел, рассмотренных по вопросу законности принятых на уровне Европейского союза мер в ответ на последствия кризиса суверенных долгов государств-членов ЕС [8, р. 4].

Заявители жалобы в Конституционный суд Германии оспаривали законность ратификации ДССУ, поскольку, по их мнению, требование придать конституционный характер бюджетным обязательствам поменяет их нынешнюю правовую природу [9, ст. 161-4]. Справедливости ради стоит отметить, что в Германии уже в 2009 г. были приняты изменения на конституционном уровне, которые установили даже более жесткие требования бюджетной дисциплины, чем того потребовал ДССУ [10, р. 31]. В частности, согласно ст. 109 Основного закона ФРГ, дефицит бюджета не должен превышать 0,35 % ВВП [11], тогда как п. b ст. 3 (1) ДССУ требует менее 0,5 % ВВП [1].

Среди других нарушений заявители обращали внимание на тот факт, что ограничение высшей планки государственного долга, которая составляет 60 % ВВП, никогда не содержалось в Конституции Германии, поэтому требование ДССУ имплементировать это положение на конституционном уровне несовместимо с нынешним Основным законом ФРГ. Кроме того, суверенная монополия страны на контроль за своим бюджетом будет существенно размыта, поскольку полномочия Комиссии Европейского союза, согласно ст. 5 (1) ДССУ, включают в себя проверку представления и исполнения государством-нарушителем специальной программы, содержащей описание структурных реформ,



призванных уменьшить дефицит бюджета [1]. Наконец, сама юридическая природа ДССУ таит в себе опасность, поскольку Договором не предусмотрено право выхода из него, что ставит государство в положение «исполни или понеси наказание».

Ответ Бундестага был предельно краток: ДССУ был заключен для укрепления бюджетно-фискальной дисциплины в кризисный период, поэтому не надо искать в нем скрытые угрозы для независимости Германии по отношению к Европейскому союзу. Кроме того, обязательства ч. III ДССУ нельзя назвать новыми: они существуют с 1997 г., а Договор лишь предписывает узаконить на национальном уровне то, что и так требует вторичное законодательство Европейского союза [9, p. 174d].

Суд поддержал представителей Бундестага по трем причинам: во-первых, положения ДССУ действительно не отличаются от уже принятых на себя Германией в рамках Пакта стабильности и роста; во-вторых, Договором не предусмотрены новые полномочия для институтов Европейского союза, которые были бы несовместимы с суверенитетом ФРГ; в-третьих, Договор не обязывает Германию принимать такую экономическую политику, которая в дальнейшем не сможет быть изменена [9, p. 300d].

Что касается первого критерия, то и положения ст. 3 (1) ДССУ, и нормы ст. 109 Конституции ФРГ преследуют одну цель: придерживаться сбалансированного бюджета без учета доходов от кредитов. Суд сравнил используемую в ДССУ и Конституции Германии терминологию в отношении запрета дефицита бюджета и проверил их эквивалентность при помощи теста. Во-первых, необходимо было определить, что понимается под сбалансированным бюджетом. Согласно ст. 3 (1) ДССУ, этот критерий соблюден при выполнении государством своей программы по ликвидации дефицита бюджета. В Конституции Германии о такой программе речь не ведется, однако предусмотрено эквивалентное ей постепенное сокращение дефицита бюджета. Во-вторых, ст. 3(2) ДССУ предусматривает создание в государстве институциональной структуры, ответственной за соблюдение критериев сбалансированности бюджета [1]. В ФРГ такой институт был создан специальным законом [12, p. 308].

Относительно новых полномочий институтов Европейского союза, которые были бы несовместимы с учредительными договорами, Конституционный суд Германии решил, что они отсутствуют, поскольку содержащиеся в ДССУ полномочия Комиссии и Суда ЕС призваны обеспечить функционирование существующих во вторичном законодательстве обязательств при отсутствии какого бы то ни было незаконного вмешательства в суверенитет государств.

Наконец, в отношении невозможности выхода из Договора Конституционный суд напомнил, что по п. b ст. 56 (1) Венской конвенции о праве международных договоров выход из многостороннего договора допускается при согласии всех участвующих сторон [13]. Кроме того, в ст. 62 Венской конвенции указано, что существуют и возможности для одностороннего выхода, например в случае коренного изменения обстоятельств [13].



Поскольку Суд не поддержал заявителей, требовавших наложить временный запрет на ратификацию ДССУ, то на следующий день, 13 сентября 2012 г., Президент ФРГ подписал законодательный акт о ратификации Договора [14].

В решении от 18 марта 2014 г. Конституционный суд Германии также отказал заявителям, но уже в признании неконституционным закона, принятие которого ознаменовало ратификацию ДССУ.

Основное опасение заявителей в данном деле заключалось в том, что национальный парламент будет вынужден перед принятием бюджета страны получать одобрение на уровне Европейского союза. Суд не согласился с этим доводом, особо отметив, что ДССУ действительно предусматривает, что имплементация коррекционного механизма при дефиците бюджета должна опираться на указания, определенные Комиссией Евросоюза. Иными словами, можно представить, что именно Комиссия ЕС будет определять, каким образом необходимо ликвидировать дефицит бюджета, в какой срок и при помощи сокращения каких статей расходов. Однако это не так, поскольку составление бюджета остается суверенной функцией государств – членов Европейского союза, в которую не может вторгаться ни Комиссия ЕС, ни какой бы то ни было другой институт Евросоюза [12, р. 244].

В целом можно отметить, что данные решения Конституционного суда ФРГ были ожидаемы, поскольку именно это государство выступило инициатором ДССУ [6, р. 3]. Наибольший интерес представляла аргументация Суда [15, р. 13], который еще раз подчеркнул, что опасения отдельных лиц не могут служить препятствием для осуществления реформ, проводимых Германией на уровне Европейского союза и неизменно отражающихся на национальном законодательстве.

Список литературы

1. *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*. URL: http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf (дата обращения: 02.03.2015).
2. *Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact Amsterdam*, 17 June 1997 // Official Journal. 02.08.1997. С 236. P. 1–2.
3. *Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies* // Official Journal. 02.08.1997. L 209. P. 1–5.
4. *Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure* // Official Journal. 02.08.1997. L 209. P. 6–11.
5. *Ratification Details of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/agreements-conventions/agreement/?aid=2012008> (дата обращения: 02.03.2015).
6. *The Fiscal Compact and the European Constitutions: 'Europe Speaking German'* // European Constitutional Law Review. 2012. Vol. 8, Iss. 1. P. 1–7.



7. *The Fiscal Compact: Europe's Not Always Able to Speak German: On the Dutch Implementing Act and the Hazardous Interpretation of the Implementation Duty in Article 3(2) Fiscal Compact* // *European Constitutional Law Review*. 2013. Vol. 9, Iss. 3. P. 480–500.

8. *Poptcheva E.-M.* German Constitutional Court decisions on EU anti-crisis measures. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140568/LDM_BRI\(2014\)140568_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140568/LDM_BRI(2014)140568_REV1_EN.pdf) (дата обращения: 02.03.2015).

9. *Beschluss* vom 12 September 2012, 2 BvR 1390/12. URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/09/rs20120912_2bvr139012.html (дата обращения: 02.03.2015).

10. *Burret H.T., Schnellenbach J.* Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States. URL: http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier_08_2013_engl.pdf (дата обращения: 02.03.2015).

11. *Grundgesetz* für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html> (дата обращения: 02.03.2015).

12. *Urteil* vom 18. März 2014, 2 BvE 6/12. URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/03/rs20140318_2bvr139012.html (дата обращения: 02.03.2015).

13. *Венская конвенция о праве международных договоров* (от 23.05.1969 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. *Gauck* unterzeichnet ESM-Gesetz und Fiskalpakt. URL: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/schuldenkrise-gauck-unterzeichnet-esm-gesetz-und-fiskalpakt-11889456.html> (дата обращения: 02.03.2015).

15. *Kocharov A.* Another Legal Monster? An EUI debate on the fiscal compact treaty // *EUI LAW*. 2012. 09. URL: <http://hdl.handle.net/1814/21496> (дата обращения: 02.03.2015).

Об авторе

Анастасия Владимировна Туркина – соиск., МГИМО (У) МИД РФ, ассист., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.
E-mail: anastasiya.turkina@gmail.com

About the author

Anastasia Turkina, PhD student, MGIMO University; Lecturer, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.
E-mail: anastasiya.turkina@gmail.com