

«ИНСТИТУТЫ ВМЕСТО ПРАВИЛ»: МЕХАНИЗМ ПРОВЕДЕНИЯ ЕДИНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

© 2023 г. С. О. Шохин^{1, *}, Е. В. Кудряшова^{2, **}

¹Московский государственный институт международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел Российской Федерации

²Сибирский университет потребительской кооперации (СибУПК), г. Новосибирск

*E-mail: doctorsos07@rambler.ru

**E-mail: ev_kudryashova@inbox.ru

Поступила в редакцию 01.09.2022 г.

Аннотация. В статье рассматривается организационный механизм «институты вместо правил» как альтернатива наднациональным нормам и международным соглашениям в рамках международных союзов и интеграционных образований. На определенном этапе международной региональной интеграции возникает потребность в проведении согласованной финансовой политики государствами-членами. Однако государственные финансы — это чувствительная и сложная область для вмешательства наднациональных норм или международных соглашений. Технология «институты вместо правил», предполагающая создание независимых финансовых институтов, которые проводят мониторинг финансовой политики государств и могут давать рекомендации, служит гибкой альтернативой нормам права. Технология «институты вместо правил» применяется в Европейском Союзе, но пока недооценена в Евразийском экономическом союзе.

Ключевые слова: публичные финансы, независимые финансовые институты, международная интеграция, ЕС, ЕАЭС, бюджет, открытый метод координации.

Цитирование: Шохин С. О., Кудряшова Е. В. «Институты вместо правил»: механизм проведения единой финансовой политики в Европейском Союзе // Государство и право. 2023. № 1. С. 92–99.

DOI: 10.31857/S102694520024126-9

“INSTITUTIONS V. RULES”: COMMON FINANCIAL POLITICS IMPLEMENTATION MECHANISM IN THE EUROPEAN UNION

© 2023 S. O. Shokhin^{1, *}, E. V. Kudryashova^{2, **}

¹Moscow State Institute (University)
of International Relations of Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation

²Siberian University of Consumer Cooperation (SibUCC), Novosibirsk

*E-mail: doctorsos07@rambler.ru

**E-mail: ev_kudryashova@inbox.ru

Received 01.09.2022

Abstract. The organisational mechanism “institutions v. rules” is considered in the article as an alternative for supranational rules and international treaties within the international unions and integrational entities. On the certain stage of the international regional integration there is a need for common financial policy implemented by the member-states. However, public finance is a sensitive and complicated field for supranational regulation and international treaties. The technology “institutions v. rules” which implies creation of independent financial institutions monitoring and advising on the state’s financial policy can be an alternative for legal norms. The technology “institutions v. rules” is applied in the European Union but still underestimated in the EAEU.

Key words: public finance governance, independent financial institutions, financial policy, international integration, EU, EAEU, budget, open method of coordination.

For citation: Shokhin, S.O., Kudryashova, E.V. (2023). “Institutions v. rules”: common financial politics implementation mechanism in the European Union // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 1, pp. 92–99.

Исследование права включает в себя не только анализ норм и их реализации, но и исследование организационных альтернатив там, где нормы права оказываются недостаточно действенными.

В интеграционном образовании всегда остаются чувствительные области, где страны-участницы стремятся сохранить максимальную независимость. К таким чувствительным сферам практически во всех интеграционных образованиях относятся государственные финансы.

Вопрос о государственных финансах рассматривается как вопрос, не подлежащий наднациональному регулированию. Здесь сфера государственных финансов трактуется широко и включает финансово-бюджетную сферу, вопросы государственного долга, финансово-налоговую политику и т.д. — круг вопросов может расширяться и сужаться в зависимости от преобладания тенденций объединения или обособления.

Проведение наднациональной политики в странах — членах международного интеграционного образования — сложная задача, которая не всегда может быть решена с помощью наднационального регулирования, документов и норм. Порой требуется применение более сложных механизмов управления.

Проведение единой финансовой политики на основе наднационального правового регулирования зачастую сталкивается с противодействием в государствах-участниках, которые видят в нем наступление на их финансовый суверенитет. Отсюда поиск более гибких механизмов воздействия. Один из таких механизмов, который уже можно даже назвать технологией, — это формирование совещательных и мониторинговых институтов. В публикациях этот механизм уже называли «институты вместо правил»¹.

Технология «институты вместо правил» стала обсуждаться в целом ряде публикаций в начале 2000-х годов². В российских публикациях проблема в основном только упоминается³, но подробно не рассматривается. В настоящей статье ставится задача показать, как внедрялся способ проведения единой

политики в финансовой сфере европейской интеграции «институты вместо правил», преодолевая отсутствие политической воли для совместных действий государств — членов региональной международной интеграции в сфере публичных финансов. В этом смысле статья восполняет существующий пробел в российском академическом сообществе и отчасти в международной дискуссии.

Применяя диалектический метод познания социально-политических процессов, постараемся оценить технологию управления финансами «институты вместо правил». В исследовании мы будем следовать принципам развития, целостности и системности, присущим диалектическому методу. Объект исследования предполагает также широкое использование метода системного анализа.

Возникновение технологии «институты вместо правил» в Европейском Союзе

По мере развития интеграционных процессов в Европейском Союзе в 1990-х годах стали появляться идеи стабилизации сферы государственных финансов, учитывая разнородность финансовой ситуации в государствах-членах. В 1997 г. был заключен Пакт о стабильности и росте в Европе⁴, который базировался на действовавших на тот момент ст. 99 и 104 Договора об образовании Европейского сообщества (в ныне действующей консолидированной версии Договора это ст. 121 и 126)⁵.

Пакт предусматривал соблюдение всеми государствами Европейского Союза макроэкономических показателей (ограничение дефицитов бюджетов и ограничение государственного долга). Уже в 2002 г. сложилась ситуация, когда заявленные в Пакте показатели стали неприемлемыми даже для стран — инициаторов Пакта — Германии и Франции, а уже к 2003 г. заговорили о провале Пакта⁶. Параллельно в 2001 г. Европейская Комиссия заявила, что в тех сферах, где Европейский Союз не имеет прямой компетенции и которые относятся к исключительному ведению государств-членов, будет внедряться т.н. открытый метод координации⁷. Открытый метод координации не имеет правовой основы непосредственно в документах ЕС и является общим фактически реализуемым

¹ “Institutions versus rules” было бы точнее перевести как «институты против правил», но мы считаем, что нормы не следует жестко противопоставлять организационным технологиям. Скорее здесь речь идет о взаимозаменяемости и взаимном дополнении, поэтому — «институты вместо правил».

² См.: Wyplosz C. ‘Fiscal Policy: Institutions Versus Rules’ // National Institute Economic Review. 2005. No. 19. P. 64–78; Koptis G. (ed.) Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Procyclicality of Financial Systems in Asia. Palgrave Macmillan. London, 2004.

³ См.: Токарева Е. В. «Открытый метод координации» — новая модель управления в ЕС // Вестник Пермского ун-та. Сер.: Политология. 2010. № 3. С. 110–121; Комиссарова Ж. Н., Сергеев Е. А. Фискальное регулирование ЕС и консолидация бюджета в странах Вишеградской группы // Вестник МГИМО-Университета. 2019. № 3 (66). P. 131–158.

⁴ См.: URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l25021>

⁵ См.: URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/legal-basis-stability-and-growth-pact_en

⁶ См.: Haan J., Berger H., Jansen D. (2004) Why has the Stability and Growth Pact Failed? // International Finance. 2004. Vol. 7. No. 2. P. 235–260.

⁷ См.: URL: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7eg8ym3xy5>

управленческим подходом⁸. Начался поиск политических технологий внедрения единой финансовой политики, учитывая уроки кризиса 1998 г. и принимая во внимание тенденцию игнорирования со стороны стран — участниц Пакта о стабильности и росте.

К 2005 г. было принято решение смягчить требования Пакта, а возможность применения санкций за его неисполнение было увязано с многочисленными условиями, что практически парализовало этот механизм. Тут проявились противоречия между властью и авторитетом в Европейском Союзе. Формально власти было достаточно, чтобы требовать соблюдение финансовой дисциплины от государств-членов, но выяснилось, что авторитета для реализации таких требований не хватает⁹. Авторитет играет важную роль в реализации единой политики. В реализации финансовой политики проявляется противостояние элитных групп национального и наднационального уровня, «борьба компетенций»¹⁰.

Хорошую иллюстрацию к дискуссии о власти и авторитете дает Германия, где Конституционный суд принял решение, что имплементация Лиссабонского договора в национальном немецком правовом порядке во всем, что касается управления экономикой, не соответствует Конституции ФРГ. Особо было подчеркнуто, что создаваемые новые институты могут начать развиваться самостоятельно и укрепятся политически, приобретая нежелательное влияние и расширяя сферу действия наднационального регулирования с вторжением в сферу внутренней политики по поводу экономических, культурных и социальных вопросов¹¹.

Кризис 2008 г. вновь вернул в повестку Европейского Союза проблему финансовой дисциплины государств-членов и вопрос о проведении единой финансовой политики. Страны — члены ЕС по-прежнему не спешили внедрять наднациональные решения в том, что касается их финансов, это коснулось в том числе стабилизационных мер. Кризис 2008 г. оживил дискуссию по поводу технологии «институты вместо правил» и в Директиве ЕС 2011 г. о требованиях к бюджетному процессу в государствах-членах уже появились положения, касающиеся мониторинга и оценки проектов бюджетов независимыми финансовыми институтами¹². Положение Директивы повышало значение независимых

фискальных институтов в проведении наднациональной стабилизационной политики.

2 марта 2012 г. 25 государств ЕС подписали Соглашение о стабильности, координации и управлении в Экономическом и валютном союзе (The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union)¹³. Документ стал обязательным для всех участников зоны евро, а страны-члены, не вводившие евро, добровольно присоединились к нему. Государства обязались обеспечить (п. 2) на национальном уровне независимый мониторинг соответствия национальных финансовых систем показателям, заложенным в Соглашении о стабильности и ранее обозначенным в Пакте о стабильности и росте. Выполняя подписанное Соглашение о стабильности, государства-члены наделили независимые финансовые советы полномочиями проводить мониторинг финансовой политики, оценивать макроэкономические прогнозы, лежащие в основе бюджетов, а также отслеживать выполнение отдельными странами-членами требований к финансовым системам, которые заявлены на наднациональном уровне в ЕС.

На основе сравнительных исследований среди государств, подписавших Соглашение о стабильности, эффективный мониторинг проводят финансовые советы Нидерландов, Португалии и Словакии. Самые слабые позиции оказались у немецкого, люксембургского, эстонского и кипрского советов¹⁴.

Отчасти технология «институты вместо правил» основана на успехах независимых центральных банков в проведении стабилизационной монетарной политики¹⁵. Успех предполагалось развить в рамках независимых финансовых институтов, которые бы проводили финансовую политику стабилизации финансовой системы государства в целом, а не только денежно-кредитной системы¹⁶. Независимые финансовые институты призваны проводить антикризисные меры и влиять на финансовую

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:EN:PDF>

¹³ См.: URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:1403_3

¹⁴ См.: Horvath M. (2018) EU Independent Fiscal Institutions: An Assessment of Potential Effectiveness // Journal of Common Market Studies. Vol. 56. No. 3. P. 504–519.

¹⁵ Здесь, правда, следует отметить перемену тенденции: независимость центральных банков больше не возводят в абсолют и подчиняют государственной политике во многих государствах (см.: Кудряшова Е. В. Центральный банк Российской Федерации в системе стратегического планирования России // Банковское право. 2017. № 1. С. 20–24).

¹⁶ См.: Leith C. (2005) Fiscal Stabilization Policy and Fiscal Institutions. Oxford Review of Economic Policy. Vol. 21. No. 4. P. 584–597; Larch M., Braendle T. (2018) Independent Fiscal Council: Neglected Siblings of Independent Central Banks? An EU prospective // Journal of Common Market Studies. No. 56 (2). P. 267–283.

⁸ См.: Токарева Е. В. Указ. соч. С. 110–121.

⁹ См.: Сорбалэ А. Б. Власть и авторитет в Европейском Союзе: «цари горы» и «большие коалиции» // Политическая наука. 2019. № 3. С. 200–221.

¹⁰ Adler-Nissen R. Opting out of the European Union: diplomacy, sovereignty and European integration. Cambridge, 2014.

¹¹ См.: Погорельская С. В. Лиссабонский договор: проблемы политической консолидации ЕС // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 7. С. 40–54.

¹² См.: Council Directive 2011/85/EU of 8 Nov. 2011 On requirements for budgetary frameworks of the Member States. URL:

политику с целью преодолеть нестабильность. Финансовая стабильность¹⁷ постепенно как на национальном, так и на наднациональном уровне стала рассматриваться как благо, которое нужно обеспечивать национальными и наднациональными мерами. Создание специальных институтов, призванных обеспечивать так или иначе стабилизацию финансовой системы после кризиса 2008–2009 гг., стало рассматриваться уже не как нечто желательное, а как необходимая мера.

Национальные независимые финансовые институты и их виды

Внутри отдельных государств идея создания независимых финансовых экспертных органов уже реализована. В качестве первого независимого финансового органа называют бельгийский Высший финансовый совет, созданный в 1936 г.¹⁸ Наиболее известный из экспертных финансовых органов — это Бюджетное управление Конгресса США, которое существует с 1974 г.

Следует посмотреть на проблему несколько шире и включить в число финансовых органов экспертного сопровождения независимые советы по управлению экономикой в целом. Четыре экспертных бюро обеспечивают экспертное сопровождение управления экономикой в Нидерландах: Голландское бюро по экологии, Бюро по территориальному планированию, Бюро по социальному и культурному планированию и Голландское бюро по анализу экономической политики¹⁹. Первым в 1945 г. было создано Голландское бюро по анализу экономической политики (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis). Бюро по анализу экономической политики формально связано

с Министерством экономики Нидерландов, но в то же время имеет гарантии независимости²⁰.

В ряде государств существует сразу несколько экономических экспертных советов. В Германии продолжает действовать созданный в 1963 г.²¹ Совет экспертов при Правительстве ФРГ («совет мудрецов»)²². Это наиболее значимый Совет, с законодательным независимым статусом. Помимо него с 2001 г. в Германии действует независимый Совет экспертов по устойчивому развитию²³. Существует также ряд других экспертных организаций без законодательно закрепленного статуса. Например, функционирует экономический совет при Христианско-демократической партии²⁴.

Экспертные институты, сопровождающие управление экономикой, в ряде случаев взяли на себя роль независимых финансовых органов, что представляется вполне логичным, учитывая неразрывную связь финансов и экономики. Роль независимого финансового органа в Нидерландах исполняет Голландское бюро по анализу экономической политики.

Однако возможно и создание параллельной структуры. В Германии при наличии сразу нескольких экспертных и вполне независимых институтов по экспертному сопровождению экономики со сложившимися традициями параллельно создан специализированный независимый финансовый институт — Совет по стабильности (Stabilitätsrat)²⁵.

Обобщение опыта функционирования независимых финансовых советов в разных государствах показывает, что сложилось две возможные модели — независимый орган под эгидой исполнительной власти (как это сделано в Голландии, где экспертные органы имеют статус независимых агентств) или парламентский экспертный орган (Бюджетное управление Конгресса США, Офис Парламентского комитета по бюджету в Канаде). В исследованиях отмечают, что модель с привязкой к исполнительной власти характерна для европейских государств, а парламентская модель характерна для государств за пределами

¹⁷ См. подр.: *Поветкина Н.А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения. М., 2016; *Леднева Ю.В.* Учет фискальных интересов государства при оптимизации налогового режима для привлечения инвестиций // Журнал рос. права. 2020. № 7. С. 144–157; *Бочкарева Е.А., Запольский С.В., Кожушко С.В.* Общетеоретические проблемы российского финансового права: обзор научных исследований // Государство и право. 2020. № 11. С. 58–71; *Shashkova A.V.* Regulating principles of disclosure of information to shareholders under G20 / OECD principles / K.S. Soliman, Proceedings of the 33rd International Business Information Management Association Conference. IBIMA 2019. P. 1931–1936.

¹⁸ См.: *Поветкина Н.А., Мейтарджян Д.А.* “Independent fiscal institution” в механизме обеспечения финансовой устойчивости государства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3 (70). С. 113–117.

¹⁹ См.: CPB, Centraal Planbureau, or Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (www.cpb.nl); MNP, Milieu- en Natuurplanbureau, or Netherlands Environmental Assessment Agency (www.mnp.nl); RPB, Ruimtelijk Planbureau, or Netherlands Institute for Spatial Research (www.rpb.nl); SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau, or Social and Cultural Planning Office of the Netherlands (www.scp.nl).

²⁰ См.: *Halfman W.* Measuring the Stakes: The Dutch Planning Bureaus in: *Lentsch J., Weingart P.* Scientific Advice to Policy Making: International Comparison. Opladen, 2009.

²¹ См.: URL: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Sonstiges/Gesetz_SRW.pdf

²² См.: URL: <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/ziele.html>

²³ См.: URL: <https://www.nachhaltigkeitsrat.de/en/the-council/>

²⁴ См.: URL: <https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/was-macht-der-wirtschaftsrat-de>

²⁵ См.: URL: http://www.stabilitaetsrat.de/EN/Home/home_node.html;jsessionid=C729E99E6BADB7247319D44E19CEA3E0.intranet2

Европы²⁶. Хотя из этого правила есть исключения — Парламентское управление по бюджету в Италии (*Ufficio parlamentare di bilancio*)²⁷, созданное в 2014 г. при представительном органе власти Италии.

Идея создания независимых финансовых институтов вышла за рамки Европейского Союза и была по достоинству оценена международными организациями. В 2014 г. Организация по экономическому сотрудничеству и развитию выпустила Рекомендации о принципах независимых финансовых (фискальных) органов²⁸. Согласно этому документу, под независимыми финансовыми органами понимаются организации с законодательно закрепленным за ними независимым статусом. Независимые финансовые органы должны обеспечивать мониторинг, объективный анализ, а также рекомендации по выбору финансовой политики и эффективному принятию финансовых решений. На эти же структуры возлагаются задачи по прогнозированию, разработке сценариев и моделированию экономических процессов. Независимость финансовых институтов определяют четыре составляющие — свободный доступ к необходимой информации, независимое финансирование, численность, соответствующая задачам, и юридическая независимость (нормативный акт, закрепляющий гарантии независимости)²⁹.

Концепция независимых финансовых институтов, сформированная в ряде международных документов, предполагает, что они должны ограничить дискрецию власти и произвольные решения, а также повысить прозрачность принятия финансовых решений, а в результате сделать предсказуемой финансовую политику³⁰. С начала 2000-х годов финансовое регулирование стали считать чрезмерно политизированными и зависящими исключительно от текущей ситуации. Политики, сроки полномочий которых ограничены и переизбрание никогда не гарантировано, склонны к принятию недальновидных финансовых решений³¹. Отсюда функцию стабили-

зации финансовой системы предлагается деполитизировать и выделить в самостоятельное направление финансовой политики³². Отчасти, выделяя функцию стабилизации из управления финансами, предполагалось деполитизировать, насколько это возможно, управление финансами.

Независимые финансовые советы, создаваемые в отдельных государствах, призваны без политических пристрастий эффективно оценивать финансовую ситуацию, давать прогнозы и предлагать варианты решения финансовых проблем.

В рамках региональных межгосударственных объединений независимые финансовые институты могут приобретать особое значение. В Европейском Союзе независимые финансовые институты послужили инструментами мониторинга реализации стабилизационных мероприятий, одобренных на наднациональном уровне, даже в тех сферах, где ЕС не имеет прямой компетенции.

В рамках ЕС в 2015 г. была создана ассоциация национальных независимых финансовых советов для обмена опытом и аналитическими данными между ними — Сообщество независимых финансовых институтов³³. Сообщество — это добровольная организация, открытая для вступления в нее финансовых советов, действующих в Европейском Союзе. Среди задач Сообщества — продвижение общеевропейской стабилизационной финансовой политики, содействие согласованию управления на разных уровнях с учетом принципа субсидиарности и повышения ответственности на местах за проведение общей финансово-экономической политики. Сообщество выпускает заявления в рамках своих задач. Например, в 2019 г. было выпущено заявление о необходимости повышения гарантий независимости финансовых советов и улучшения обеспечения их деятельности. Национальные финансовые советы были названы в нем «хрупкими» образованиями, требующими поддержки и продвижения их влияния со стороны Европейского союза³⁴. Важной миссией Сообщества является взаимный обмен прогнозами и данными, которые необходимы для выработки, скоординированной финансовой и стабилизационной политики на уровне Европейского Союза.

²⁶ См.: *Грачева М.* Особенности деятельности независимого бюджетного Совета в Германии // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. № 2. С. 142–158.

²⁷ См.: URL: <http://www.upbilancio.it/>

²⁸ См.: OECD (2014) Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>

²⁹ См.: *Beetsma R., Debrun X., Xiangming F. et al.* Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance. IMF Working Paper WP 18/68 2018.

³⁰ См.: IMF (2017) The fiscal council dataset: a primer to the 2016 vintage. IMF.

³¹ См.: *Schick A.* Fiscal Institutions versus Political Will. In: *Kopits G. (ed.) Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Procyclicality of Financial Systems in Asia.* Palgrave Macmillan. London, 2004; *Шохин С. О.* Новый этап в развитии финансового контроля // Юрист. 2013. № 19. С. 32–36.

³² О политизации управления финансами см. подр.: *Шохин С. О., Кудряшова Е. В.* Обратная связь — острая проблема правового регулирования публичных финансов // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 4. С. 35–45.

³³ См.: URL: www.euifis.eu

³⁴ См.: Network EU fiscal institutions (2019) Statement on the Need to Reinforce and Protect EU IFIs. Network of 22 January 2019. URL: https://www.euifis.eu/download/statement_reinforcing_and_protecting_ifi_s.pdf

Заключение

Финансы представляют собой сложную и неоднородную сферу для наднационального регулирования, где многое зависит от политической воли государств. Если инициатива наднационального регулирования полностью поддержана политическими и деловыми кругами государств — членов интеграционного образования, то процессы гармонизации и даже унификации проходят быстро и эффективно. Развитие единого рынка финансовых услуг было поддержано политической волей государств. В 1999 г. появился программный документ — План действий в сфере финансовых услуг, где было введено понятие «общий финансовый рынок». Положения этого программного документа в последующем были воплощены в наднациональных актах — директивах и регламентах. К 2020 г. в ЕС был создан единый рынок финансовых услуг с едиными не только гармонизированными, но и унифицированными правовыми нормами, с единым регулирующим и надзорным механизмом³⁵.

Попытка стабилизационного регулирования финансово-бюджетной сферы в ЕС не была поддержана политической волей и даже встретила противодействие со стороны государств. Создать четкие обязательства для государств здесь так и не удалось. Здесь некоторых результатов удалось добиться на основе технологии «институты вместо правил».

Значение этого инструмента пока недооценивается в других международных интеграционных образованиях, хотя, как представляется, наднациональное правовое регулирование или международные соглашения успешно могут быть дополнены организационными механизмами в существующих и вновь создаваемых международных союзах и интеграциях.

Технология «институты вместо правил» может быть полезна и успешно дополнять усилия по интеграции в рамках ЕАЭС и достижению общей финансовой стабильности. Несмотря на то что создание независимых финансовых институтов признается одной из лучших практик в управлении публичными финансами в мире, они созданы не во всех странах — участниках ЕАЭС. Внедрение технологии «институты вместо правил» потребует времени и усилий со стороны государств-участников, которые в последующем оправдаются и предоставят дополнительные возможности для углубления интеграционных процессов.

³⁵ См.: Kasyanov R., Kriger A. (2020) Towards Single Market in Financial Services: Highlights of the EU and the EAEU Financial Markets Regulation // Russian Law Journal. Vol. 8. No. 1. P. 111–137.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бочкарева Е.А., Запольский С.В., Кожушко С.В. Общетеоретические проблемы российского финансового права: обзор научных исследований // Государство и право. 2020. № 11. С. 58–71.
2. Грачева М. Особенности деятельности независимого бюджетного Совета в Германии // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. № 2. С. 142–158.
3. Комиссарова Ж.Н., Сергеев Е.А. Фискальное регулирование ЕС и консолидация бюджета в странах Вишеградской группы // Вестник МГИМО-Университета. 2019. № 3 (66). Р. 131–158.
4. Кудряшова Е.В. Центральный банк Российской Федерации в системе стратегического планирования России // Банковское право. 2017. № 1. С. 20–24.
5. Леднева Ю.В. Учет фискальных интересов государства при оптимизации налогового режима для привлечения инвестиций // Журнал рос. права. 2020. № 7. С. 144–157.
6. Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения. М., 2016.
7. Поветкина Н.А., Мейтарджян Д.А. “Independent fiscal institution” в механизме обеспечения финансовой устойчивости государства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3 (70). С. 113–117.
8. Погорельская С.В. Лиссабонский договор: проблемы политической консолидации ЕС // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 7. С. 40–54.
9. Сорбалэ А.Б. Власть и авторитет в Европейском Союзе: «цари горы» и «большие коалиции» // Политическая наука. 2019. № 3. С. 200–221.
10. Токарева Е.В. «Открытый метод координации» — новая модель управления в ЕС // Вестник Пермского ун-та. Сер.: Политология. 2010. № 3. С. 110–121.
11. Шохин С.О. Новый этап в развитии финансового контроля // Юрист. 2013. № 19. С. 32–36.
12. Шохин С.О., Кудряшова Е.В. Обратная связь — острая проблема правового регулирования публичных финансов // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 4. С. 35–45.
13. Adler-Nissen R. Opting out of the European Union: diplomacy, sovereignty and European integration. Cambridge, 2014.
14. Beetsma R., Debrun X., Xiangming F. et al. Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance. IMF Working Paper WP 18/68 2018.
15. Haan J., Berger H., Jansen D. (2004) Why has the Stability and Growth Pact Failed? // International Finance. 2004. Vol. 7. No. 2. P. 235–260.
16. Halfman W. Measuring the Stakes: The Dutch Planning Bureaus in: Lentsch J., Weingart P. Scientific Advice to Policy Making: International Comparison. Opladen, 2009.
17. Horvath M. (2018) EU Independent Fiscal Institutions: An Assessment of Potential Effectiveness // Journal of Common Market Studies. Vol. 56. No. 3. P. 504–519.

18. *Kasyanov R., Kriger A.* (2020) Towards Single Market in Financial Services: Highlights of the EU and the EAEU Financial Markets Regulation // *Russian Law Journal*. Vol. 8. No. 1. P. 111–137.
19. *Koptis G. (ed.)* Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Procyclicality of Financial Systems in Asia. Palgrave Macmillan. London, 2004.
20. *Larch M., Braendle T.* (2018) Independent Fiscal Council: Neglected Siblings of Independent Central Banks? An EU prospective // *Journal of Common Market Studies*. No. 56 (2). P. 267–283.
21. *Leith C.* (2005) Fiscal Stabilization Policy and Fiscal Institutions. *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 21. No. 4. P. 584–597.
22. *Schick A.* Fiscal Institutions versus Political Will. In: *Koptis G. (ed.)* Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Procyclicality of Financial Systems in Asia. Palgrave Macmillan. London, 2004.
23. *Shashkova A. V.* Regulating principles of disclosure of information to shareholders under G20 / OECD principles / K.S. Soliman, Proceedings of the 33rd International Business Information Management Association Conference. IBIMA 2019. P. 1931–1936.
24. *Wyplosz C.* 'Fiscal Policy: Institutions Versus Rules' // *National Institute Economic Review*. 2005. No. 19. P. 64–78.
9. *Sorbale A. B.* Power and authority in the European Union: "Kings of the mountain" and "grand coalitions" // *Political Science*. 2019. № 3. P. 200–221 (in Russ.).
10. *Tokareva E. V.* "Open method of coordination" – a new management model in the EU // *Herald of the Perm University. Ser.: Political Science*. 2010. No. 3. P. 110–121 (in Russ.).
11. *Shokhin S. O.* A new stage in the development of financial control // *Lawyer*. 2013. No. 19. P. 32–36 (in Russ.).
12. *Shokhin S. O., Kudryashova E. V.* Feedback – an acute problem of legal regulation of public finance // *Law enforcement*. 2020. Vol. 4. No. 4. P. 35–45 (in Russ.).
13. *Adler-Nissen R.* Opting out of the European Union: diplomacy, sovereignty and European integration. Cambridge, 2014.
14. *Beetsma R., Debrun X., Xiangming F. et al.* Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance. IMF Working Paper WP 18/68 2018.
15. *Haan J., Berger H., Jansen D.* (2004) Why has the Stability and Growth Pact Failed? // *International Finance*. 2004. Vol. 7. No. 2. P. 235–260.
16. *Halfman W.* Measuring the Stakes: The Dutch Planning Bureaus in: *Lentsch J., Weingart P.* Scientific Advice to Policy Making: International Comparison. Opladen, 2009.
17. *Horvath M.* (2018) EU Independent Fiscal Institutions: An Assessment of Potential Effectiveness // *Journal of Common Market Studies*. Vol. 56. No. 3. P. 504–519.
18. *Kasyanov R., Kriger A.* (2020) Towards Single Market in Financial Services: Highlights of the EU and the EAEU Financial Markets Regulation // *Russian Law Journal*. Vol. 8. No. 1. P. 111–137.
19. *Koptis G. (ed.)* Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Procyclicality of Financial Systems in Asia. Palgrave Macmillan. London, 2004.
20. *Larch M., Braendle T.* (2018) Independent Fiscal Council: Neglected Siblings of Independent Central Banks? An EU prospective // *Journal of Common Market Studies*. No. 56 (2). P. 267–283.
21. *Leith C.* (2005) Fiscal Stabilization Policy and Fiscal Institutions. *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 21. No. 4. P. 584–597.
22. *Schick A.* Fiscal Institutions versus Political Will. In: *Koptis G. (ed.)* Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Procyclicality of Financial Systems in Asia. Palgrave Macmillan. London, 2004.
23. *Shashkova A. V.* Regulating principles of disclosure of information to shareholders under G20 / OECD principles / K.S. Soliman, Proceedings of the 33rd International Business Information Management Association Conference. IBIMA 2019. P. 1931–1936.
24. *Wyplosz C.* 'Fiscal Policy: Institutions Versus Rules' // *National Institute Economic Review*. 2005. No. 19. P. 64–78.

REFERENCES

1. *Bochkareva E. A., Zapolsky S. V., Kozhushko S. V.* General theoretical problems of Russian Financial law: a review of scientific research // *State and Law*. 2020. No. 11. P. 58–71 (in Russ.).
2. *Gracheva M.* Features of the activity of the Independent Budget Council in Germany // *Scientific and Analytical Herald of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences*. 2018. No. 2. P. 142–158 (in Russ.).
3. *Komissarova Zh. N., Sergeev E. A.* Fiscal regulation of the EU and budget consolidation in the Visegrad Group countries // *Herald of MGIMO University*. 2019. No. 3 (66). P. 131–158 (in Russ.).
4. *Kudryashova E. V.* The Central Bank of the Russian Federation in the system of strategic planning of Russia // *Banking Law*. 2017. No. 1. P. 20–24 (in Russ.).
5. *Ledneva Yu. V.* Taking into account the fiscal interests of the state when optimizing the tax regime for attracting investments // *Journal of Russian law*. 2020. No. 7. P. 144–157 (in Russ.).
6. *Povetkina N. A.* Financial stability of the Russian Federation. Legal doctrine and practice of provision. M., 2016 (in Russ.).
7. *Povetkina N. A., Meitardjian D. A.* "Independent fiscal institution" in the mechanism of ensuring financial stability of the state // *Journal of Foreign Legislation and comparative Jurisprudence*. 2018. No. 3 (70). P. 113–117 (in Russ.).
8. *Pogorelskaya S. V.* The Lisbon Treaty: problems of political consolidation of the EU // *World Economy and International Relations*. 2010. No. 7. P. 40–54 (in Russ.).

Сведения об авторах**ШОХИН Сергей Олегович —**

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ, профессор кафедры
административного и финансового права,
профессор кафедры международного
частного и гражданского права, Московский
государственный институт международных
отношений (университет) Министерства
иностраннных дел Российской Федерации;
119454 г. Москва, проспект Вернадского, д. 76
ORCID: 0000-0002-2777-3615
Researcher ID: C-5244-2018
РИНЦ Author ID: 483526 (SPIN-код: 8830-9932)

КУДРЯШОВА Екатерина Валерьевна —

доктор юридических наук, доцент по кафедре
финансового права, профессор Сибирского
университета потребительской кооперации
(СибУПК); 630087 г. Новосибирск,
проспект Карла Маркса, д. 26
ORCID: 0000-0002-7029-5794
Researcher ID: D-2011-2009
РИНЦ Author ID: 358757 (SPIN-код: 7017-2770)

Authors' information**SHOKHIN Sergey O. —**

Doctor of Law, Professor,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Department of Administrative and Financial Law,
Department of Private International and Civil Law
of Moscow State Institute (University)
of International Relations of Ministry of Foreign
Affairs of Russian Federation; 76 Vernadckogo ave.,
119454 Moscow, Russia

KUDRYASHOVA Ekaterina V. —

Doctor of Law, Associate Professor
at the Department of Financial Law, Professor of
the Siberian University of Consumer Cooperation
(SibUCC); 26 Karl Marks ave.,
630087 Novosibirsk, Russia