

ЗАРУБЕЖНОЕ ПРАВО

УДК 336.1

Особенности современного бюджетно-правового регулирования в Китае*

А. А. Трофимов

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Для цитирования: Трофимов, Альберт А. 2020. «Особенности современного бюджетно-правового регулирования в Китае». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 4: 993–1008. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.410>

В статье анализируется действующее бюджетное правовое регулирование Китайской Народной Республики (КНР). Автор применяет контекстно-правовой подход, предполагающий обязательность учета особенностей современной правовой системы КНР. Черты, характерные для «социализма с китайской спецификой в новую эпоху», позволяют обеспечить более глубокое понимание особенностей отраслевого правового регулирования, в том числе в сфере публичных финансов. Последовательный анализ различных источников бюджетного права КНР приводит к выводу о часто встречающейся непоследовательности китайского законодателя, неопределенности и декларативности принимаемых им бюджетно-правовых норм. Проблема множественности источников правового регулирования, влекущая за собой избыточное дублирование правовых норм, существует наряду с проблемой отсутствия четкой иерархии нормативных правовых актов в китайской правовой системе. В проводимых реформах усматривается фрагментарность, нередко становящаяся основной причиной возникновения противоречий между вновь введенными и ранее принятыми нормативными правовыми актами. Действие китайских бюджетно-правовых норм в пространстве, по кругу лиц и во времени отличается значительной спецификой. Особое внимание в статье уделяется широко используемому в КНР экспериментальному (опытному) порядку принятия нормативных правовых актов, имеющему ряд недостатков, снижающих гарантии прав обязанных субъектов. Также приводится анализ существующих источников бюджетного права Китая — от конституционного уровня до местного. Обнаруживается, что основной Закон КНР о бюджете также не лишен недостатков и неопределенности. Наряду с этим в дискуссию о роли актов Коммунистической партии

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-311-90054.

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2020

Китая привносятся новые подтверждения того, что такие акты обладают признаками источника права.

Ключевые слова: Китай, правовая система Китая, бюджетное право Китая, источники права Китая, Коммунистическая партия Китая, китайская специфика, бюджет, экспериментальный порядок, закон о бюджете, бюджетная система.

1. Введение

Успехи социально-экономических преобразований современного китайского государства предопределяют возникновение интереса к изучению особенностей правовой системы этой страны. Особого внимания заслуживает сфера регулирования публичных финансов в Китайской Народной Республике (далее — Китай, КНР). Китайский ученый Динцзянь Цай писал: «Если вы не понимаете государственный бюджет, если вы не понимаете, куда правительство тратит деньги, вы никогда не узнаете эту страну хорошо» (Dingjian Cai 2015, 5). В связи с этим в условиях отсутствия российских исследований в области бюджетно-правового регулирования в КНР данная тема представляет самостоятельный интерес.

При исследовании зарубежного права большое значение с методологической точки зрения приобретает контекстно-правовой подход, способствующий более достоверному уяснению правовой природы изучаемых явлений и оценке эффективности правового регулирования (Ван Хук 2013, 125, 135–137). Применение такого подхода предопределяет необходимость проведения исследования китайского бюджетного законодательства в свете особенностей всей китайской правовой системы (Козлихин 2016; Трощинский 2018, 77–126). Современный этап развития правовой системы КНР, именуемый социалистической правовой системой с китайской спецификой, после принятия очередных конституционных поправок в 2018 г. был дополнен тезисом о «новой эпохе» (Peters 2017; Трощинский 2018, 117–119). Основные особенности социалистической правовой системы с китайской спецификой сводятся к следующему: реализация в Китае политики «одно государство — две системы»; относительно небольшое количество законов; широко распространенное подзаконное и местное правотворчество; регулирование общественных отношений на трех уровнях (программные партийные документы, законы и подзаконные акты, акты местных органов власти); отсутствие важных кодифицированных актов; использование экспериментального (опытного) порядка принятия правовых актов; расплывчатость, нечеткость, декларативность текстов китайских правовых актов; специфика правосознания китайского гражданина (Куманин 1990, 61–63; Трощинский 2016, 42–64). Отдельного внимания заслуживает своеобразие функционирования судебной системы (Peerenboom 2009).

Другой контекстный фактор, важный для учета в настоящем исследовании, — реализация в Китае доктрины «управления государством на основе закона», включающей в себя ряд постулатов. Указанная доктрина, имеющая конституционно-правовой характер, предполагает совершенствование как правотворческой, так и правоприменительной деятельности. В числе сфер ее реализации — ограничение административного усмотрения, укрепление контроля, повышение открытости административной деятельности, углубление реформы правоприменения (Сонин 2016, 103; Сун Лэй 2018). Данная концепция должна быть воплощена среди прочего

в сфере бюджетного права Китая. Думается, что упомянутые факторы имеют принципиальное значение при формировании представлений об особенностях современного отраслевого правового регулирования в КНР, поскольку они позволяют более полно анализировать его.

2. Основное исследование

Прежде чем приступить к непосредственному изложению особенностей правового регулирования в выбранной сфере, определим место бюджетно-правовой отрасли в системе права КНР. Большинство китайских ученых включают бюджетное право Китая в качестве самостоятельного элемента в структуру развивающейся мегаотрасли — в экономическое право Китая (в части права макрорегулирования) (Янцзы 2016, 5–8, 12–13). Несмотря на выделение в рамках мегаотрасли экономического права наряду с бюджетным правом таких отраслей, как страховое право, финансовое право, коммерческое право, право финансовых рынков, банковское право, рекламное право и т.п., в сфере финансового права бюджетному праву предлагается отводить центральное место (Чжан 2008, 6–7; Ван 2010, 122). Предпосылки, по которым китайские правоведы допускают существование экономического права, кроются в истории китайской правовой науки и Китайского государства, активно приступившего к реализации социально-экономических преобразований в 1980-х годах.

2.1. Особенности бюджетно-правового регулирования

Основной массив китайского бюджетно-правового регулирования исторически представлен на уровне подзаконных правовых актов, принимаемых правительствами разных уровней или ведомственными органами. Данная тенденция прослеживается и на современном этапе. Небольшое количество законодательных норм, принятых на центральном уровне, в основном закреплено в Законе КНР от 22.03.1994 «О бюджете»¹ (далее — Закон КНР о бюджете). Данный закон является нормативным правовым актом постоянного действия, а не актом об утверждении бюджета на очередной год. Значительная роль подзаконного регулирования существенно усложняет систему правового регулирования, препятствует ее оперативному восприятию, в том числе субъектами правотворчества. Этим может объясняться то, что одни и те же общественные отношения регулируются подзаконными актами, принятыми разными государственными органами². Порой возникающее дублирование норм приводит к возникновению противоречий между ними при изменении одного из таких актов.

¹ Здесь и далее ссылки на китайские нормативно-правовые и подзаконные акты приводятся по: СПС «PKUlaw». Дата обращения 19 июля, 2019. <http://www.pkulaw.cn>; Официальный сайт Правительства КНР. Дата обращения 19 июля, 2019. <http://www.gov.cn>; База данных «Chinalawinfo». Дата обращения 19 июля, 2019. <http://www.lawinfochina.com>.

² Так, функционирование правительственных фондов (внебюджетных фондов), управляемых разными государственными органами (например, двумя разными министерствами), будет иметь под собой правовое основание в виде актов Министерства финансов КНР и актов курирующего министерства, которые могут частично дублировать друг друга.

В качестве примера можно обратиться к системе правового регулирования общественных отношений в сфере финансового контроля в Китае. Она складывается из большого количества законодательных и подзаконных актов, среди которых: Закон КНР о бюджете (гл. 9 и 10), Законы КНР от 17.03.1996 «Об административных наказаниях», от 20.03.2018 «О надзоре», Положения Государственного совета КНР (далее — Госсовет КНР) от 22.02.1999 № 260 «О мерах наказания за финансовые нарушения», от 30.11.2004 № 427 «О наказаниях за финансовые нарушения», Приказы Министерства финансов КНР (далее — Минфин КНР) от 20.02.2001 № 10 «О мерах бухгалтерского надзора финансовыми ведомствами», от 10.01.2005 № 23 «О мерах по рассмотрению административных дел финансовыми органами», от 26.01.2006 № 32 «О методах контроля за публичными финансами», от 16.12.2008 № 53 «О мерах по передаче дел по финансовому контролю», от 02.03.2012 № 69 «О мерах по контролю за финансовыми ведомствами» и т.д. Приведенный перечень часто дополняется отраслевыми правилами, мерами и нормами, а также актами местных народных правительств и ведомств. Такой способ закрепления правовых норм неизбежно ведет к их несогласованности, что может выражаться, например, в неоправданном дублировании правил, регулирующих формы и методы финансового контроля, а также составы правонарушений.

Другие характерные черты бюджетно-правовых норм КНР — их неопределенность и часто встречающийся декларативный характер. Пример неопределенности — п. 4 ст. 95 Закона КНР о бюджете, предусматривающий необходимость применения мер юридической ответственности (в виде изъятия незаконно полученных денежных средств, вынесения предупреждения или выговора, применения мер дисциплинарного наказания) за «другие нарушения правил финансового управления», понятие которых не раскрывается. Пример декларативности — ст. 57, 62 Закона КНР о бюджете, ориентирующие финансовые ведомства на усиление анализа исполнения бюджета, управление и контроль за бюджетными расходами, в то время как юридическое содержание такого «усиления» (加强) нормативно не раскрывается.

Нельзя не обратить внимания на такую особенность юридической техники современного китайского законодателя, как неоднократное закрепление по существу тождественных норм. Требование об обязательности разработки, утверждения, изменения бюджетов и подготовки отчетов об их исполнении только в соответствии с законодательством закреплено одновременно в ст. 2, 13, 75 Закона КНР о бюджете. В свою очередь, нормативное содержание принципа полноты отражения всех доходов и расходов в бюджетах дублируется в ст. 4 и 36 Закона КНР о бюджете. Одновременно с этим в условиях действия общей нормы о том, что бюджеты всех уровней должны основываться на принципе баланса между доходами и расходами (ст. 12 Закона КНР о бюджете), излишне дублирующими представляются идентичные нормы, относящиеся к конкретным видам бюджетов: бюджетам правительственных фондов (абз. 2 ст. 9), бюджетам по операциям с государственным капиталом (абз. 2 ст. 10), бюджетам фондов социального страхования (абз. 2 ст. 11), местным бюджетам (абз. 1 ст. 35).

Очевидный недостаток проводимых в Китае реформ в сфере публичных финансов — фрагментарное обновление правового регулирования. Такая ситуация обнаруживается, когда при внесении изменений в акт большей юридиче-

ской силы не вносятся корреспондирующие изменения в акт меньшей юридической силы. Наиболее яркий пример — то, что принятые Правила Госсовета КНР от 22.11.1995 о применении Закона КНР о бюджете не были изменены после неоднократных изменений и дополнений закона. В частности, это свидетельствует о том, что норма ст. 98 Закона КНР о бюджете до обновления указанного акта является неопределенной по своему содержанию в том смысле, что в целях ее исполнения не принят актуальный подзаконный нормативный акт. В целом же можно констатировать затянутость совершенствования правового регулирования, в связи с чем реформа в сфере публичных финансов занимает продолжительное время даже в ситуации, когда наличие недостатков в действующем правовом регулировании осознается на всех уровнях власти. Перечисленные проблемы прямо или косвенно способны негативно повлиять на гарантии защиты прав и законных интересов субъектов бюджетных правоотношений в Китае.

2.2. Особенности действия правовых норм во времени, в пространстве и по кругу лиц

Правила действия финансово-правовых норм во времени не содержат прямого запрета на придание им обратной силы. В связи с этим периодически в китайской законотворческой практике обнаруживаются примеры придания вводимым нормам обратной силы³. Более того, в КНР реализуется подход, при котором бюджет на очередной год утверждается после начала соответствующего финансового года (Трофимов 2019, 148). Данная отличительная черта связана с периодичностью проведения сессий Всекитайского собрания народных представителей (далее — ВСНП).

Специфика действия бюджетно-правовых норм в пространстве сводится к двум аспектам. Первый аспект заключается в том, что нормативные правовые акты в исследуемой сфере приняты как на центральном, так и на местном уровне, что предопределяет их действие соответственно на территории всего материкового Китая либо на территории конкретного административно-территориального образования (или специальной экономической зоны). Второй аспект сводится к такой исключительной особенности китайской правовой системы, как концепция «одно государство — две системы». Эту концепцию рассматривали не только зарубежные (Лоу 1998; Ming 2018; и др.), но и отечественные ученые (Гудошников 2004; Трощинский 2016, 42–44, 341–435; и др.). Конституция КНР допускает создание особых административных районов (ст. 31), правовой режим которых устанавливается специальными законами, принимаемыми представительным органом власти — ВСНП. На территориях таких районов действует законодательство, отличное от законодательства материкового Китая, в том числе в сфере публичных финансов. В целом аналогичная ситуация наблюдается с Тайванем. Таким образом, политическими и конституционно-правовыми особенностями современного Ки-

³ Например, действию Объявления налоговой администрации города центрального подчинения Шанхая от 13.03.2018 об управлении сбором налога на загрязнение окружающей среды придана обратная сила с 01.01.2018; действию Объявления народного правительства города центрального подчинения Пекина от 15.03.2018 о распределении сумм налога на загрязнение окружающей среды придана обратная сила с 01.01.2018.

тая предопределено существование самостоятельного бюджетного законодательства материкового Китая, Гонконга (Цяо 1997; Хан 2016), Макао (Ван 2015), Тайваня (Su 2018). Правовые системы Гонконга, Макао и Тайваня обладают своими характеристиками, которые предопределяют формирование самостоятельных финансовых систем таких публично-правовых образований с присущей им специфической бюджетно-правового регулирования⁴.

Одна из особенностей действия бюджетно-правовых норм в КНР по кругу лиц сводится к реализуемой практике перечисления в принимаемых нормативных правовых актах субъектов, на которых распространяет действие соответствующий акт. В большинстве подзаконных нормативных актов Госсовета КНР и Минфина КНР перечень таких органов и организаций можно обнаружить в преамбуле, однако данное обстоятельство не означает утраты этими актами нормативного свойства. Чаще всего описываемое перечисление имеет скорее технический (управленческий) характер, поскольку сводится к указанию всех возможных субъектов определенных правоотношений, на которых действие соответствующего акта распространялось бы даже без специального упоминания в нем⁵.

В Китае практикуется механизм экспериментального порядка принятия нормативных актов (Трощинский 2017); не составляет исключения и использование пилотных проектов при реформировании бюджетного законодательства. При пилотной апробации нормы вводятся в действие с определенными особенностями сразу в трех исследуемых измерениях. Предполагаемые к введению во всем государстве изменения первоначально апробируются лишь на отдельной территории, в специальных ведомствах или секторах экономики. Как правило, начало эксперимента увязывается с началом очередного финансового года (1 января), при этом эксперимент вводится без ограничения сроков действия. В случае признания результатов опыта эффективными полученные выводы становятся основой для внедрения апробированных правил в масштабах всей страны. Примерами успешных экспериментов в КНР могут служить проекты по внедрению бюджетной классификации (Mei, Wang 2006, 96), созданию бюджетов по операциям с государственным капиталом, введению казначейского исполнения бюджетов.

Используемая в Китае практика заслуживает внимания, поскольку позволяет провести более достоверный анализ последствий принятия решения о реформе в общегосударственном масштабе. В частности, достоверными данными обеспечивается экономический анализ предполагаемых к принятию бюджетно-правовых норм. Вместе с тем порядок реализации такого механизма вызывает некоторые опасения. Во-первых, начало проведения эксперимента на центральном уровне,

⁴ Характеристика бюджетно-правового регулирования на этих территориях существенно отличается от материкового регулирования. Проблемы финансово-правового регулирования в Гонконге, Тайване и Макао требуют полноценного погружения в данную тематику, которая может стать предметом самостоятельного научного исследования.

⁵ Например, в преамбуле Мнений о пилотном исполнении бюджета Фонда социального страхования от 02.01.2010 (国务院关于试行社会保险基金预算的意见) действие Мнений распространено на все народные правительства уровня провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, ведомства Госсовета КНР и подведомственные им учреждения. Отсутствие такого указания не привело бы к возникновению пробела и неопределенности в вопросе о круге субъектов, на которых распространяются данные Мнения, поскольку ответ на этот вопрос может быть дан исходя из основной части этого акта.

как правило, связывается с принятием Госсоветом КНР решения в виде «мнений». Однозначно выявить правовую природу и установить соотношение таких мнений с нормативными правовыми актами (как законодательными, так и подзаконными) невозможно⁶. Во-вторых, в актах об экспериментальном (пилотном) реформировании правового регулирования цели эксперимента и критерии оценки эффективности его проведения обычно не указываются, что не позволяет достоверно установить факт достижения запланированных показателей. В-третьих, неограниченность срока проведения эксперимента вносит неопределенность в отношения, регулируемые соответствующим актом. Субъекты правоотношений не имеют необходимых гарантий стабильности правового регулирования. Кроме того, есть примеры, когда, несмотря на фактическое окончание эксперимента, акты, послужившие правовой основой для начала эксперимента, не отменяются и формально не теряют юридической силы, вступая в противоречие с новым правовым регулированием⁷. В-четвертых, использование опытного порядка подразумевает ограниченное введение в действие нормативного акта; в результате те субъекты, для которых данный акт становится обязательным, оказываются в ином правовом положении по сравнению с субъектами, «не участвующими» в таком эксперименте. В условиях, когда решение о введении экспериментального порядка зависит только от усмотрения публичного субъекта, может возникать вопрос о соблюдении гарантий равенства прав обязанных субъектов.

2.3. Источники бюджетного права Китая

Основная особенность источников китайского бюджетного права — их множественность: от актов конституционного уровня и законов КНР до подзаконных нормативных актов местного уровня. Необходимость внимательного отношения к проблематике, связанной с источниками китайского права, вызвана отсутствием научных трудов, всестороннее освещающих проблемы в этой области. Отечественные исследования пока не дают ответов на многие вопросы, в частности о правовой природе отдельных видов источников права, их юридической силе. Без обращения к этим вопросам невозможен более глубокий анализ отраслевого регулирования⁸.

⁶ В условиях действия принятого в 1994 г. Закона КНР о бюджете, не предусматривавшего формирования фондов социального страхования как самостоятельных элементов бюджетной системы КНР, были изданы Мнения Госсовета КНР от 02.01.2010 «О пробном исполнении бюджета Фонда социального страхования», формально не соответствовавшие законодательству на момент принятия, хотя они впоследствии были учтены при внесении изменений в Закон КНР о бюджете в 2014 г.

⁷ Например, после признания результатов экспериментов положительными и принятия решения о внедрении новых правил повсеместно не были признаны утратившими силу Мнения Госсовета КНР от 02.01.2010 «О пробном исполнении бюджета Фонда социального страхования» и Мнения Госсовета КНР от 08.09.2007 «О пробном исполнении бюджета по операциям с государственным капиталом».

⁸ Симптоматично, что в отечественной науке отсутствует устоявшееся мнение относительно наименований многочисленных видов источников китайского права. При анализе законодательства КНР о нормотворчестве (Трощинский 2011, 213–241) и подзаконного регулирования, принятого в целях его конкретизации, исследователи не используют единого терминологического аппарата. Так, одни авторы переводят иероглифы 行政法规 (синчжэнь фагуи, *англ.* administrative regulations) как «административно-правовой акт» (Трощинский 2011, 213–241), в то время как другие используют при переводе термин «административное узаконение» (Шепенко 2004, 75–78, 88–94). Анало-

2.3.1. Конституция

Анализ источников бюджетного права Китая необходимо начать с конституционно-правовых положений, являющихся основой для выстраивания всей системы отраслевого правового регулирования. Конституция КНР 1982 г. (с учетом изменений и дополнений) (Jizeng 2015, 50–75) содержит ряд норм, имеющих особое значение для бюджетно-правового регулирования. Именно Конституция КНР предоставила ВСНП полномочия по рассмотрению и утверждению государственного бюджета и отчета о его исполнении (п. 11 ст. 62). Конституцией предопределено создание финансово-экономического комитета ВСНП как его структурного органа, включенного в процесс проверки и утверждения бюджета и отчетов о его исполнении (ст. 70). Полномочие по внесению поправок в государственный бюджет в период между сессиями ВСНП предоставлено Постоянному комитету (далее — ПК) ВСНП (п. 5 ст. 67), а полномочие по разработке проекта бюджета — Госсовету КНР (п. 5 ст. 89).

В то же время Конституция КНР предусматривает несколько гарантий самостоятельности местных органов власти в сфере управления публичными финансами на соответствующем уровне. По аналогии с центральным бюджетом местные бюджеты утверждаются собраниями народных представителей на соответствующем уровне (ст. 99). Кроме того, в ст. 107 Конституции КНР содержится общая норма о том, что местные правительства уровня уезда и выше самостоятельно ведут работу в сфере финансов в пределах своей компетенции. В ст. 5 Конституции КНР закреплен запрет недопустимости противоречия Конституции КНР каких-либо законов, административно-правовых актов или местного законодательства. Несмотря на это, в настоящее время обнаруживается несогласованность основного закона страны и бюджетного законодательства⁹.

Нельзя не оговорить, что Конституция КНР предусматривает необходимость принятия в Китае законов конституционного характера, в текстах которых могут содержаться бюджетно-правовые нормы. В Законе КНР от 10.12.1982 «Об организации ВСНП» (ст. 16, 33, 38), Законе КНР от 27.08.2006 «О контроле постоянных комитетов собраний народных представителей всех уровней» закреплены полномочия собраний народных представителей разных уровней по финансовому контролю за народными правительствами, ведомствами и учреждениями¹⁰. В Законе КНР от 29.08.2015 «Об организации местных собраний народных представителей и местных правительств» (ст. 8–9, 28–31, 47), помимо контрольных полномочий,

гичное несоответствие обнаруживается при переводе иероглифов 规章 (гуичжан, *англ.* rules), для которых ученые используют термины «правила» и «положения». Не проясняет эти противоречия и попытка китайских авторов провести исследование на русском языке, привнося в используемую терминологию термины «административные законы», «акты министерств», что создает еще больше препятствий для исследователей (Лю Цюэнь 2018, 64–67).

⁹ Например, в вопросе о неоднократном утверждении местных бюджетов собраниями народных представителей различных уровней (Чжан 2008, 25).

¹⁰ Помимо законодательных актов, регламентирующих финансово-контрольные полномочия представительных органов власти, существуют также Регламент ВСНП 1989 г. и Регламент ПК ВСНП от 24.04.2009, содержащие правовые основы регулирования форм парламентского контроля. Среди возможных форм такого контроля, предусмотренных действующим китайским законодательством, выделяют заслушивание и обсуждение докладов, направление запросов и вопросов, проведение расследований (Трофимов 2019).

детализированы процедуры рассмотрения, утверждения проектов местных бюджетов, а также внесения поправок в бюджет и утверждения итоговых отчетов об их исполнении.

2.3.2. Законодательство

Свойства конституционно-правовых норм предполагают их конкретизацию в законодательстве, которое представлено несколькими законами КНР. Основным законодательный акт, всецело направленный на регулирование бюджетных правоотношений в Китае, — Закон КНР о бюджете (состоит из 11 глав, включающих в себя различные по степени конкретизации правовые нормы — от декларативных до конкретных процедурных) (Сяо и др. 2016, 130–131). Данный закон был принят в целях упорядочения работы китайского правительства по вопросам доходов и расходов, усиления бюджетных ограничений, усиления контроля и управления бюджетом, создания и совершенствования всесторонне стандартизированной, открытой и прозрачной бюджетной системы, обеспечения здорового социально-экономического развития.

Закон КНР о бюджете не может считаться кодифицированным актом (о кодификации см.: Касаткина 2012) ни в силу его формального наименования, ни по причинам, связанным с предметом его правового регулирования, который не охватывает всего спектра бюджетно-правовых отношений. Большой круг общественных отношений остается законодательно не урегулированным, в частности, в бюджетном законодательстве не отражены вопросы правового режима бюджетных средств и средств внебюджетных фондов, бюджетно-правового статуса ведомств и подведомственных организаций, формирования и расходования различных внебюджетных фондов (правительственных, социального страхования и др.), форм расходов бюджетов, бюджетного учета и отчетности и т. п.

Параллельно с Законом КНР о бюджете существует ряд других законов, включающих в предмет своего регулирования общественные отношения по перераспределению публичных финансов, например Закон КНР от 05.07.1994 «О труде», Закон КНР от 28.10.2010 «О социальном страховании». Но ни один из них не направлен на регулирование всей совокупности общественных отношений в сфере публичных финансов в КНР. Закрепление правовых норм в иных законах создает возможность их взаимного противоречия или несогласованности. Противоречия обнаруживаются при анализе норм Закона КНР о бюджете и Закона КНР от 31.08.1994 «Об аудите», касающихся распределения контрольных полномочий финансовых ведомств и ведомств по аудиту.

Другой пример — несогласованность с бюджетным законодательством Китая положений Законов КНР от 02.07.1993 «О сельском хозяйстве» и от 02.07.1993 «О научно-техническом прогрессе», закрепляющих необеспеченные расходные обязательства, чей объем привязан к уровню роста ВВП (подробнее: Чжан 2008, 25–26). Эти примеры обнаруживают проблему отсутствия четкой иерархии законодательных источников бюджетного права Китая, которая может быть преодолена путем установления запрета противоречия Закону КНР о бюджете иным законам КНР¹¹.

¹¹ Данный подход реализован в российском бюджетном законодательстве: федеральные законы, законы субъектов РФ, муниципальные правовые акты представительных органов муници-

Согласно Конституции КНР и Закону КНР о бюджете, только Собрание народных представителей уполномочено утверждать проект бюджета соответствующего уровня и отчет о его исполнении. Правовая форма бюджетов в Китае — не закон¹², а резолюция (подробнее: Козырин 2009, 20) соответствующего представительного органа власти. Резолюция об утверждении центрального бюджета на очередной год принимается, как правило, одновременно с резолюцией об утверждении итогового отчета об исполнении бюджета за прошлый год на ежегодной сессии ВСНП, проходящей в марте.

2.3.3. Подзаконные акты

Как упоминалось ранее, специфика правового регулирования в Китае предполагает, что основной массив правовых норм содержится в подзаконных актах, в которых в большинстве случаев так или иначе восполняются пробелы. Основное бремя в этом вопросе возложено на Госсовет КНР и Минфин КНР (как государственный орган, обладающий специальной компетенцией в сфере управления публичными финансами). Примерами таких актов могут служить: Мнения Госсовета КНР от 21.04.2014 № 43 «Об улучшении управления государственным долгом», Решение Госсовета КНР от 26.09.2014 № 45 «Об углублении реформы системы управления бюджетом» и т. д.

2.3.4. Местное нормотворчество

Местное законодательство¹³ также представлено широким массивом источников бюджетного права. Местное бюджетное законодательство принимается уполномоченными государственными органами в пределах компетенции, установленной Конституцией КНР и нормативными актами, изданными на центральном уровне. Местное законодательство либо восполняет отсутствие правовых норм на центральном уровне, либо конкретизирует их применительно к конкретному административно-территориальному образованию. Широкое нормотворчество осуществляется среди прочего по вопросам порядка расходования средств местных бюджетов (см., напр., Меры народного правительства города Сямынь от 03.12.2012 № 150 «О бюджетном финансировании инвестиционных строительных проектов города Сямынь»), формирования внебюджетных фондов на местном уровне (см., напр., Уведомление народного правительства города Янцзян от 02.09.2009 № 69 «О пилотном исполнении бюджета по операциям с государственным капиталом города Янцзян»), осуществления финансового контроля (см., напр., Временные меры Сининского городского СНП провинции Цинхай от 30.10.2014 «Об усилении участия представителей Собрания народных представителей в бюджетном надзоре») и т. п.

пальных образований не могут противоречить Бюджетному кодексу РФ (ст. 2 Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 19 июля, 2019. <http://www.consultant.ru>)).

¹² В отличие от России, где бюджеты бюджетной системы РФ разрабатываются и утверждаются в виде законов федеральных, субъектов РФ и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований (ст. 11 Бюджетного кодекса РФ).

¹³ Под местным законодательством понимаются узаконения и положения местного характера, принимаемые собраниями народных представителей, постоянными комитетами собраний народных представителей, народными правительствами местного уровня (Шепенко 2004, 138–139).

2.3.5. Документы Коммунистической партии Китая

В вопросе о признании актов Коммунистической партии Китая (далее — КПК) источниками китайского права юридическая наука сегодня не имеет единой позиции. Палитра мнений отечественных исследователей представлена позициями как о признании актов КПК источниками китайского права (Третьяков 2010, 11–12), так и о непризнании за ними такого статуса (Трощинский 2015). Исследователи, отрицающие статус источника права за актами КПК, обращают внимание на особое значение программных партийных документов и публичных выступлений китайских лидеров (Трощинский 2015, 57–58).

Изучение отдельных вопросов китайского бюджетно-правового регулирования позволяет привнести в эту дискуссию дополнительные подтверждения справедливости ранее сформулированных аргументов о том, что акты КПК имеют признаки источника права.

Во-первых, предписаниям, содержащимся в документах КПК, придается обязательное значение, за их неисполнение устанавливается санкция. Так, Уведомлением Минфина КНР от 10.09.2010 № 80 «О принятии Временных мер по управлению правительственными фондами» (далее — Уведомление) устанавливается административная процедура формирования такого вида внебюджетных фондов, как правительственные фонды, предусмотренные ст. 9 Закона КНР о бюджете. Согласно ст. 11 Уведомления заявление о формировании правительственного фонда, формируемое заинтересованным ведомством, должно соответствовать законам, административно-правовым актам, а также документам Центрального комитета (далее — ЦК) КПК и Госсовета КНР. Указание на документы КПК в одном ряду с законодательством и подзаконным регулированием свидетельствует о признании обязательности требований, содержащихся в них, для субъектов, разрабатывающих соответствующее заявление о создании фонда. Более того, в предл. 2 ст. 11 указанного Уведомления содержится санкция в виде отклонения заявления в ситуации, если оно не соответствует среди прочего документам ЦК КПК. Закрепление конкретных негативных юридических последствий для заинтересованного лица при установлении несоответствия подготовленного им заявления какому-либо акту ЦК КПК свидетельствует о том, что документы ЦК КПК обладают признаками источника права.

Во-вторых, ЦК КПК издал Мнения от 01.09.2018 «О комплексной реализации управления бюджетными показателями» (далее — Мнения). Согласно данному документу, комплексная реализация управления бюджетными показателями в Китае — неотъемлемое требование модернизации системы государственного управления, а также важный элемент углубления реформы налоговой системы, создания современной бюджетной системы. В связи с этим во Мнениях содержатся конкретные предложения по совершенствованию системы оценки эффективности использования бюджетных средств. Принятые впоследствии акты Минфина КНР напрямую содержат ссылки на Мнения и механизмы оценки эффективности, предложенные в них¹⁴.

¹⁴ См., напр.: Уведомления Минфина КНР от 29.03.2019 № 18 «О комплексном подходе к управлению эффективностью трансфертов в сельских районах», от 16.05.2019 № 46 «О мерах по управлению субсидиями на строительство сельскохозяйственных угодий» и т. п.

3. Выводы

Выявленные особенности современного китайского бюджетно-правового регулирования позволяют говорить о недостаточно полной реализации доктрины управления на основе закона в Китае. Часто встречающиеся неясность и двусмысленность бюджетно-правовых норм, а также их дублирование приводят к тому, что государственные полномочия по формированию и расходованию бюджетов, управлению государственными активами оказываются в недостаточной степени разграниченными между органами государственной власти, а система гарантий субъектов соответствующих правоотношений полноценно не выстроена. Данные обстоятельства наряду с фрагментарным обновлением нормативного регулирования в бюджетной сфере способны затормозить проведение социально-экономических реформ в КНР, снизить их эффективность. Особенности функционирования судебной системы Китая приводят к тому, что обнаруживаемые пробелы и противоречия будут разрешаться во внесудебном порядке.

Значительной спецификой обладает действие бюджетно-правовых норм в пространстве, во времени и по кругу лиц, в том числе в рамках экспериментального порядка апробации, которая может быть учтена и российским законодателем при разработке и проведении правовых реформ. Несмотря на множественность существующих источников бюджетного права КНР, основное место в правовом регулировании принадлежит Закону КНР о бюджете, содержащему ряд базовых отраслевых положений и принципов бюджетного права Китая. Неочевидность иерархии нормативных правовых актов в бюджетно-правовой сфере можно преодолеть признанием за Законом КНР о бюджете особого приоритетного положения по сравнению с иными законодательными актами.

Библиография

- Ван Хук, Марк. 2013. «Методология сравнительно-правовых исследований». *Правоведение* 3: 121–147.
- Гудошников, Леонид М. 2004. «Локализация правовых систем в особых административных районах КНР». *Китай в диалоге цивилизаций: к 70-летию акад. М. Л. Титаренко*, 299–303. М.: ИДВ РАН.
- Касаткина, Александра С. 2012. «Современные кодификации международного частного права в странах Юго-Восточной Азии (Китайская Народная Республика и Япония)». *Право. Журнал Высшей школы экономики* 2: 144–164.
- Козлихин, Игорь Ю. 2016. «Китайская правовая традиция». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 14. Право* 3: 4–13. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2016.301>.
- Козырин, Александр Н. 2009. *Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах*. М.: ЦППИ.
- Куманин, Евгений В. 1990. *Юридическая политика и правовая система Китайской Народной Республики*. М.: Норма.
- Лю, Цюсянь. 2018. «Источники права КНР и РФ — сравнительный анализ». Дис. ... канд. юрид. наук, МГУ им. М. В. Ломоносова.
- Сонин, Вадим В. 2016. «Правление государством на основе закона: истоки, содержание и перспективы китайского варианта правового государства». *Lex russica* 9 (118): 99–113.
- Сун, Лэй. 2018. «Теоретические вопросы управления государством на правовой основе и на основе нравственных норм: китайский опыт». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 1: 102–111. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.108>.
- Третьяков, Константин Н. 2010. «Основные источники современного конституционного права Китайской Народной Республики». Автореф. дис. ... канд. юрид. наук, МГИМО.

- Трофимов, Альберт А. 2019. «О контрольных бюджетных полномочиях Всекитайского собрания народных представителей и его Постоянного комитета». *Образование и право* 2: 146–151.
- Трощинский, Павел В. 2011. *Юридическая ответственность в праве Китайской Народной Республики*. М.: ИДВ РАН.
- Трощинский, Павел В. 2015. «К вопросу об источниках современного права Китайской Народной Республики». *Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук* 6–2: 57–60.
- Трощинский, Павел В. 2016. *Правовая система Китая*. М.: ИДВ РАН.
- Трощинский, Павел В. 2017. «Общая характеристика правового регулирования в современном Китае». *Право и государство* 3–4: 162–164.
- Трощинский, Павел В. 2018. *Эволюция правовой системы Китайской Народной Республики (1949–2018 гг.): историко-правовой аспект (с перечнем действующих законов КНР)*. М.: Издательский дом ВКН.
- Шепенко, Роман А. 2004. *Налоговое право Китая: источники и субъекты*. М.: Статут.
- Dingjian, Cai. 2015. “How and Where Government Spends Money: Public Budgeting Reform and Citizen Participation”. *Public budgeting reform in China: theory and practice*, ed. by Liu Xiaonan, 3–21. Berlin: Springer.
- Jizeng, Fan. 2015. “Constitutional Transplant in the People’s Republic of China: The Influence of the Soviet Model and Challenges in the Globalization Era”. *BRICS Law Journal* 2 (1): 50–99.
- Mei, Hong, Xiaolin Wang. 2006. *China’s Budget System and the Financing of Education and Health Services for Children*. Beijing: United Nations Children’s Fund.
- Ming, Chan K. 2018. “The Challenges of ‘One Country, Two Systems’ Disequilibrium in China’s Hong Kong SAR, 1997–2017”. *Chinese Law & Government* 50 (1): 1–9. <https://doi.org/10.1080/00094609.2018.1445337>.
- Peerenboom, R. 2009. *Judicial Independence in China: lessons for Global Rule of Law Promotion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, Michael A. 2017. “The Chinese Dream: Xi Jinping thought on Socialism with Chinese characteristics for a new era”. *Educational Philosophy and Theory* 49 (14): 1299–1304. <https://doi.org/10.1080/00131857.2017.1407578>.
- Su, Tsai-tsu. 2018. “Public budgeting system in Taiwan: Does it lead to better value for money?” *Value for Money: Budget and financial management reform in the People’s Republic of China, Taiwan and Australi*, eds Andrew Podger, Tsai-Tsu Su, John Wanna, Hon S. Chan, Meili Niu, 79–93. Canberra: ANU Press.
- 乔洪武. 1997. «香港回归前的公共财政研究». *华中师范大学学报(哲学社会科学版)* 3: 4–10. [Цяо, Хунву. 1997. «Исследование государственных финансов до воссоединения Гонконга». *Журнал Центрального китайского педагогического университета Китая (Гуманитарные и социальные науки)* 3: 4–10].
- 张廷文. 2008. «公共财政视域下我国预算法律制度研究». *西南政法大学*. [Чжан, Тинвэнь. 2008. «Исследование бюджетно-правовой системы в контексте государственных финансов». Дис., Юго-Западный университет политики и права].
- 杨紫烜. 2016. «经济法发展中的理论问题研究». *财经法学* 4: 5–14. [Янцзы, Сюань. 2016. «Исследование теоретических проблем развития экономического права». *Финансовое право* 4: 5–14]. <https://doi.org/10.16823/j.cnki.10-1281/d.2016.04.001>.
- 王东辉. 2010. «预算法的经济学分析». *吉林大学*. [Ван, Дунхуэй. 2010. «Экономический анализ бюджетного права». Дис., Цзилиньский университет].
- 王禹. 2015. «澳门预算纲要法修改问题探讨». *深圳大学学报(人文社会科学版)* 32 (3): 50–57. [Ван, Юй. 2015. «К вопросу о внесении изменений в бюджетный закон Макао». *Журнал Университета Шэньчжэня (издание гуманитарных и социальных наук)* 32 (3): 50–57].
- 娄杰. 1998. «一国两制»基本国策与海峡两岸和平统一实践研究». *中共中央党校*. [Лоу, Цзе. 1998. «Изучение фундаментальной государственной политики и практики мирного единства по обе стороны пролива». Дис., Партийная школа КПК].
- 肖音, 郭峰, 石雨俐, 刘忆梅. 2016. «新《预算法》执行中的利弊分析». *黑龙江科学* [Сяо, Инь, Го Фэн, Шили Ли, Лю Имэй. 2016. «Анализ плюсов и минусов нового Закона КНР о бюджете». *Наука Хэйлуцзяна* 7 (16): 130–131].

韩光明. 2016. «公共财政与特区治理: 港澳经验比较». 科学社会主义 5: 130–136. [Хан, Гуаньминь. 2016. «Государственные финансы и управление САР: сравнение опыта Гонконга и Макао». *Научный социализм* 5: 130–136].

Статья поступила в редакцию 3 октября 2019 г.;
рекомендована в печать 2 сентября 2020 г.

Контактная информация:

Трофимов Альберт Алексеевич — мл. науч. сотр.; albert.trofimov@gmail.com

Characteristics of modern budget legal regulation in China*

A. A. Trofimov

St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

For citation: Trofimov, Albert A. 2020. “Characteristics of modern budget legal regulation in China”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 4: 993–1008. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.410> (In Russian)

The article analyzes the current budget legal regulation in the People’s Republic of China (PRC). The author applies the context-legal approach, which assumes the obligation to take into account the features of the modern Chinese legal system. The features of “socialism with Chinese characteristics in the new era” are able to provide a deeper understanding of the public finance legal regulation (especially budget law). The analysis of various sources of the budget law in the PRC leads to the conclusion about the frequently occurring inconsistency of the Chinese legislator, uncertainty and declarative nature of the budget legal norms. The problem of the multiplicity of sources of legal regulation, which entails excessive duplication of legal norms, exists alongside the problem of the lack of a clear hierarchy of normative legal acts in the Chinese legal system. The ongoing reforms are seen as fragmentary, often becoming the main cause of contradictions between the introduced and non-repealed normative legal acts. In the article, special attention is paid to China’s experimental (pilot) procedure for the adoption of normative legal acts, which has a number of disadvantages that reduce the guarantees of the rights of obligated subjects. The article also provides an analysis of the existing sources of China’s budget law: from the constitutional level to the local one. It is found that the basic Budget Law of the PRC is flawed and not devoid of uncertainties. At the same time, the discussion on the role of the acts of the Communist Party of China provides new evidence that such acts have characteristics of a source of law.

Keywords: China, Chinese legal system, budget law, Chinese Communist Party, socialism with Chinese characteristics, sources of Chinese law, budget, experimental procedure, budget system.

References

- Dingjian, Cai. 2015. “How and Where Government Spends Money: Public Budgeting Reform and Citizen Participation”. *Public budgeting reform in China: theory and practice*, ed. by Liu Xiaonan, 3–21. Berlin, Springer.
- Gudoshnikov, Leonid M. 2004. “Localization of legal systems in the special administrative regions of China”. *China in the dialogue of civilizations: The 70th anniversary of Acad. M. L. Titarenko*, 299–303. Moscow,

* The reported study was funded by RFBR, project no. 19-311-90054.

- IFES RAS Publ. (In Russian)
- Han, Guangming. 2016. "Public finance and SAR management: a comparison of the experience of Hong Kong and Macau". *Ke xue she hui zhu yi* 5: 130–136. (In Chinese)
- Jizeng, Fan. 2015. "Constitutional Transplant in the People's Republic of China: The Influence of the Soviet Model and Challenges in the Globalization Era". *BRICS Law Journal* 2 (1): 50–99.
- Kasatkina, Aleksandra S. 2012. "Modern codifications of private international law in South-East Asia (People's Republic of China and Japan)". *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki* 2: 144–164. (In Russian)
- Kozlikhin, Igor' Iu. 2016. "Chinese legal tradition". *Vestnik of Saint Petersburg University. Ser. 14. Law* 3: 4–13. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2016.301>. (In Russian)
- Kozyrin, Aleksandr N. 2009. *Financial law and public finance management in foreign countries*. Moscow, TsPPI Publ. (In Russian)
- Kumanin, Evgenii V. 1990. *Legal policy and legal system of the People's Republic of China*. Moscow, Norma Publ. (In Russian)
- Liu, Qiusen. 2018. "Sources of law of China and Russia-comparative analysis". PhD Thesis, Moscow State University. (In Russian)
- Lou, Jie. 1998. "Basic national policy of 'One country, two systems' and the practice of peaceful reunification across the Taiwan straits". PhD thesis, Zhonggong zhongyang dangxiao. (In Chinese)
- Mei, Hong, Wang Xiaolin. 2006. *China's Budget System and the Financing of Education and Health Services for Children*. Beijing, United Nations Children's Fund.
- Ming, Chan K. 2018. "The Challenges of 'One Country, Two Systems' Disequilibrium in China's Hong Kong SAR, 1997–2017". *Chinese Law & Government* 50 (1): 1–9. <https://doi.org/10.1080/00094609.2018.1445337>.
- Peerenboom, R. 2009. *Judicial Independence in China: lessons for Global Rule of Law Promotion*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Peters, Michael A. 2017. "The Chinese Dream: Xi Jinping thought on Socialism with Chinese characteristics for a new era". *Educational Philosophy and Theory* 49 (14): 1299–1304. <https://doi.org/10.1080/00131857.2017.1407578>.
- Qiao, Hongwu. 1997. "Research on public finance before Hong Kong's reunification". *Huazhong shifan daxue xuebao (zhexue shehui kexue an)* 3: 4–10. (In Chinese)
- Shepenko, Roman A. 2004. *Chinese tax law: sources and subjects*. Moscow, Statut Publ. (In Russian)
- Song, Lei. 2018. "Theoretical issues of state governance on a legal basis and moral norms: the Chinese experience". *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 1: 102–111. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.108>. (In Russian)
- Sonin, Vadim V. 2016. "Rule of the state on the basis of the law: the origins, content and prospects of the Chinese version of the rule of law". *Lex russica* 9 (118): 99–113. (In Russian)
- Su, Tsai-tsu. 2018. "Public budgeting system in Taiwan: Does it lead to better value for money?" *Value for Money: Budget and financial management reform in the People's Republic of China, Taiwan and Australi*, eds Andrew Podger, Tsai-Tsu Su, John Wanna, Hon S. Chan, Meili Niu, 79–93. Canberra, ANU Press.
- Tret'iakov, Konstantin N. 2010. "The main sources of modern constitutional law of the People's Republic of China". PhD abstract, MGIMO. (In Russian)
- Trofimov, Albert A. 2019. "On the budgetary supervisory powers of the National People's Congress and its Standing Committee". *Obrazovanie i pravo* 2: 146–151. (In Russian)
- Troshchinskii, Pavel V. 2011. *Legal liability in the law of the People's Republic of China*. Moscow, IFES RAS Publ. (In Russian)
- Troshchinskii, Pavel V. 2015. "On the sources of modern law of the People's Republic of China". *Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk* 6–2: 57–60. (In Russian)
- Troshchinskii, Pavel V. 2016. *China's legal system*. Moscow, IFES RAS Publ. (In Russian)
- Troshchinskii, Pavel V. 2017. "General characteristics of legal regulation in modern China". *Pravo i gosudarstvo* 3–4: 162–164. (In Russian)
- Troshchinskii, Pavel V. 2018. *The evolution of the legal system of the People's Republic of China (1949–2018 years): history-legal aspect*. Moscow, VKN Publ. (In Russian)
- Van Hoecke, Mark. 2013. "Methodology of comparative legal research". *Pravovedenie* 3: 121–147. (In Russian)

- Wang, Donghui. 2010. "Economic analysis of budget law". PhD thesis, Jilin daxue. (In Chinese)
- Wang, Yu. 2015. "Discussion on the revision of the Macao Budget outline law". *Shenzhen daxue xuebao (renwen shehui kexue ban)* 32 (03): 50–57. (In Chinese)
- Xiao, Yin, Guo Feng, Shi Lili, Liu Yimei. 2016. "Analysis of the pros and cons of the implementation of the new budget law". *Heilongjiang keji* 7 (16): 130–131. (In Chinese)
- Yangzi, Xuan. 2016. "The study of theoretical issues in the development of economic law". *Caijing faxue* 4: 5–14. <https://doi.org/10.16823/j.cnki.10-1281/d.2016.04.001>. (In Chinese)
- Zhang, Tingwen. 2008. "Research on China's budgetary legal system under the perspective of public finance". PhD thesis, Xinan zhengfa daxue. (In Chinese)

Received: October 3, 2019
Accepted: September 2, 2020

Author's information:

Albert A. Trofimov — Junior Research Fellow; albert.trofimov@gmail.com