

Правовые основы бюджетной системы и разграничения доходов и расходов в Китайской Республике

Аннотация. Китайская Республика была образована в 1912 г. После поражения в гражданской войне, в декабре 1949 г., органы государственной власти были эвакуированы на остров Тайвань, который к тому времени имел статус провинции. Концептуально, как и в случае с налоговым правом, бюджетное право Китайской Республики во многом идентично аналогам других государств, но фактически находящаяся под контролем властей территория повлияла на состав бюджетной системы и системы налогов Китайской Республики. В 1994–1999 гг. в Китайской Республике была проведена реформа местного самоуправления, сокращены функции органов власти провинций и понижен их уровень. Сами провинции не были упразднены и указания о них по-прежнему содержатся в законодательстве. Однако органы власти этой административной территориальной единицы не принимают бюджеты и налогов провинций нет. Изучение права Китайской Республики показывает, в частности, что положения Основного закона (конституции) государства не всегда позволяют прийти к достоверным выводам, например, о бюджетном устройстве.

Ключевые слова: бюджетная система; распределение доходов правительства; налоговые доходы; местные налоги; субсидии; провинции; законы; толкования; Конституционный суд; Тайвань.

Для цитирования: Шепенко Р. А. Правовые основы бюджетной системы и разграничения доходов и расходов в Китайской Республике // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 7. — С. 52–64. — DOI: 10.17803/1994-1471.2024.164.7.052-064.

The Legal Foundations of the Budget System and the Differentiation of Revenues and Expenses in the Republic of China

Roman A. Shepenko, Dr. Sci. (Law), Professor, Professor of the Department of Administrative and Financial Law, MGIMO University under the Ministry of Foreign Affairs of Russia, Moscow, Russian Federation
r.shepenko@inno.mgimo.ru

Abstract. The Republic of China was established in 1912. After the defeat in the Civil War, in December 1949, the state authorities were evacuated to the island of Taiwan that by that time had the status of a province. Conceptually, as in the case of tax law, the budget law of the Republic of China is in many ways identical to the analogues of other

© Шепенко Р. А., 2024

* Шепенко Роман Алексеевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и финансового права МГИМО МИД России
пр. Вернадского, д. 76, г. Москва, Россия, 119454
r.shepenko@inno.mgimo.ru

states, but the territory actually under the control of the authorities influenced the composition of the budget system and the tax system of the Republic of China. In 1994–1999, in the Republic of China, the local government reform was carried out, the functions of provincial governments were reduced and their level was lowered. The provinces themselves were not abolished and instructions about them are still contained in the legislation. However, the authorities of this administrative territorial unit do not accept budgets and there are no provincial taxes. The study of law of the Republic of China shows, in particular, that the provisions of the Basic Law (Constitution) of the State do not always allow us to come to reliable conclusions, for example, about the budgetary structure.

Keywords: budget system; government revenue distribution; tax revenues; local taxes; subsidies; provinces; laws; interpretations; Constitutional Court; Taiwan.

Cite as: Shepenko RA. The Legal Foundations of the Budget System and the Differentiation of Revenues and Expenses in the Republic of China. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2024;19(7):52-64. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2024.164.7.052-064.

Бюджетное право — это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих отношения по организации бюджетной системы, определению состава и порядка разграничения доходов и расходов в бюджетной системе, бюджетную компетенцию государства и муниципальных образований, а также бюджетный процесс¹.

У России богатая история и доктринальная основа бюджетного права. Значимость бюджетного права для экономики государства предопределила его достаточно динамичный характер. Соответствующие изменения, в том числе отдельных категорий бюджетного права, находятся под пристальным вниманием отечественных ученых², регулярно включаются в повестку дня конференций (примером является заседание секции кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), проведенное в апреле 2024 г. в рамках XI Московского международного юридического форума³).

Совершенствование правовых основ бюджетной системы и порядка разграничения доходов и расходов предполагает в том числе изучение законодательства и практики других государств и территорий.

Для российской школы сравнительного правоведения характерно обращение к законода-

тельству и практике основных торговых партнеров, прежде всего некоторых государств группы G7. Вместе с тем есть не менее интересные примеры, которые пока не привлекли к себе большего внимания ученых, занимающихся публичными финансами.

Одним из таких примеров является бюджетное право Китайской Республики, более известной по названию острова, составляющего основную часть контролируемой территории; на английском языке используются различные названия (исторически — Formosa, политически — Chinese Taipei и др.).

Концептуально, как и в случае с налоговым правом, бюджетное право Китайской Республики идентично аналогам других государств и территорий. Вместе с тем административно-территориальное устройство повлияло на наличие некоторых особенностей бюджетной системы и порядка разграничения доходов и расходов.

Китайская Республика была образована в 1912 г. После поражения в гражданской войне, в декабре 1949 г., органы государственной власти были эвакуированы на остров Тайвань, который к тому времени имел статус провинции. Там продолжилось развитие бюджетного права, формирование правовых основ которого было начато еще на материке.

¹ См.: Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Финансовое право : учеб.-метод. комплекс / отв. ред. Н. И. Химичева. М. : Норма, 2005. С. 173.

² См.: Болтинова О. В. Эволюция бюджетного процесса Российской Федерации в условиях трансформации бюджетного законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 11. С. 65–72.

³ URL: <https://msal.ru/events/xi-moskovskiy-yuridicheskiy-forum-formirovanie-mnogopolyarnogo-mira-vyzovy-i-perspektivy/?ysclid=lutgmc0f8i644049472> (дата обращения: 05.04.2024).

Структура управления, основанная на Конституции 1947 г., изначально не была изменена из-за претензий на территорию материкового Китая. Возникшее в результате этого некоторое административное наложение имело различные проявления.

С одной стороны, при составлении бюджета 1950 г. было достигнуто соглашение с правительством провинции Тайвань о передаче налоговых доходов центральному правительству. Эти финансовые средства были дополнены золотыми слитками, вывезенными с материка и заимствованиями у коммерческих банков⁴. Считается, что фактическая реализация управления государством осуществлялась через различные институты правительства провинции⁵.

С другой стороны, из-за тесных (часто коррупционных) связей с местными бизнесменами правительство провинции в некотором смысле даже препятствовало усилиям центра по стимулированию экономического развития⁶; отмечается, что после того, как в 1994 г. состоялись первые прямые выборы губернатора провинции Тайвань, стали постоянно возникать разногласия с не избравшимся на тот момент президентом⁷.

Территория провинции Тайвань включает в себя 11 уездов и 3 города уездного подчинения. За исключением уезда Пэнху, территорию которого образует одноименный архипелаг в Тайваньском проливе, территория провинции занимает весь остров Тайвань (35,8 тыс. кв. км). С конца 1960-х гг. из территории провинции началось выделение территорий городов центрального подчинения, которых на сегодня шесть.

Номинально существует также провинция Фуцзянь, но под фактическим контролем Китай-

ской Республики находятся лишь прибрежные острова Мацзу и Цзиньмэнь, имеющие статус уездов Ляньцзян и Цзиньмэнь соответственно.

В 1996 г. прошли первые прямые выборы Президента Китайской Республики, и через два года были внесены изменения и дополнения в законодательство, в том числе было установлено, что с декабря 1998 г. выборы органов власти провинции Тайвань проводиться не будут, сокращены их функции и понижен уровень. Аналогично и в случае с провинцией Фуцзянь⁸. В результате на сегодня система органов управления Китайской Республики представлена двумя уровнями: центральным и местным.

Правовые основы бюджетной системы.

Бюджетная система — это совокупность бюджетов государства.

В Китайской Республике правовые основы бюджетной системы образованы положениями Конституции, Закона 1932 г. «О бюджете», Закона 1999 г. «О местной системе» и других нормативных актов⁹.

В Конституции положения о бюджете включены в три главы, которые посвящены управлению, законодательству и национальной политике.

В главе V определено, что Исполнительная палата представляет законопроекты о бюджете в Законодательную палату (ст. 58) и проект бюджета должен быть представлен за три месяца до начала финансового года (ст. 59). В статье 57 предусмотрено, что Исполнительная палата вправе обратиться в Законодательную палату с просьбой пересмотреть резолюцию по законопроекту о бюджете, если сочтет его неисполнимым. Это положение следует читать в редакции

⁴ См.: Kuo-ting Li. Evolution of Policy Behind Taiwan's Development Success. 2nd ed. Singapore : World Scientific, 1995. P. 231.

⁵ См.: Lü Peng. A History of China in the 20th Century / trans. by B. Doar. Singapore : Springer, 2023. P. 754.

⁶ См.: Roy D. Taiwan: A Political History. Ithaca : Cornell University Press, 2003. P. 209.

⁷ См.: Jiunn-rong Yeh. Evolving Central-local Relations in a Contested Constitutional Democracy: The Case of Taiwan // Central-Local Relations in Asian Constitutional Systems ; by A. Harding, M. Sidel. Oxford ; Portland : Hart Publishing, 2015. P. 49.

⁸ См.: 江大樹, 張力亞. 地方治理: 變革、創新與實踐 [Цзян Дашу, Чжан Лия. Местное самоуправление: изменения, инновации и практика]. 元照出版公司, 2016. 第 71 页.

⁹ Использованы тексты нормативных актов, размещенных на сайте Министерства юстиции [法務部]. 可于: URL: <https://www.moj.gov.tw> (дата обращения: 19.04.2024).

ст. 3 Дополнительных поправок к Конституции 1991 г.

В главе VI за Законодательной палатой закреплено право принимать решения по законопроектам о бюджете (ст. 63) и установлено, что она не может выступать с предложениями об увеличении расходов в законопроекте о бюджете (ст. 70).

В статье 164 гл. XIII закреплены минимальные проценты расходов бюджетов на образование, науку и культуру.

Закон «О бюджете» был принят еще на территории материкового Китая. В публикациях можно встретить упоминания о том, что в 1932 г. Законодательный юань одобрил новый закон о контроле над финансами, согласно которому местные финансы должны находиться под контролем министерства финансов, а местным властям запрещалось самочинно вводить новые налоги, увеличивать существующие налоги или выпускать займы¹⁰. Возможно, речь идет именно о рассматриваемом законе.

В Закон «О бюджете» внесено 18 изменений и дополнений, два из которых — до эвакуации на остров и 11 — с 1998 г.

Закон состоит из 100 статей, распределенных по семи главам. Планированию и составлению, рассмотрению и выполнению бюджета посвящены главы 2–4. В главе 5 регламентированы вопросы дополнительного и специального бюджета, а в гл. 6 — бюджета подчиненных подразделений.

В статье 51 Закона «О бюджете» предусмотрено, что общий бюджет утверждается Законодательной палатой за месяц и обнародуется президентом за 15 дней до начала финансового года. В статье 2 разъясняется, что бюджет, прошедший законодательную процедуру, называется юридическим (обязательным) бюджетом.

В законе нет указания на форму итогового документа и его юридическую силу. Данный вопрос был рассмотрен Конституционным судом. В толковании Судебной палаты 2001 г. № 520 разъясняется, что форма бюджета сопоставима с законом, но его содержание, объекты регулирования и методы рассмотрения отличаются от общеправовых законопроектов¹¹.

В статье 112 Конституции говорится об общих принципах самоуправления провинций и уездов, но никакой закон не был принят. С 1949 г. местное самоуправление функционировало на основе нескольких нормативных актов Исполнительной палаты и правительства провинции Тайвань. Первые законы о местном самоуправлении провинций и уездов и городов центрального подчинения были приняты лишь в 1994 г.¹² В том же году были проведены первые прямые выборы губернатора провинции Тайвань, а также мэров городов центрального подчинения Тайбэй и Гаосюн, которые признаны историческими¹³.

Через 5 лет был принят Закон «О местной системе». Из 88 его статей вопросам, связанным с бюджетами, посвящено свыше 20. С момента принятия в него было внесено уже 13 изменений и дополнений.

Согласно ст. 3 этого Закона места подразделяются на провинции и города центрального подчинения. Провинции делятся на уезды и города, а уезды — на волости, поселения, города уездного подчинения.

В статье 2 Закона «О местной системе» указано, что правительство провинции — это орган Исполнительной палаты и провинция не имеет местного автономного управления. В статье 8, определяющей вопросы, находящиеся в ведении провинции, нет указаний ни о нормотворческих, ни о бюджетных полномочиях.

¹⁰ См.: Кузнецов В. С. Гоминьдановский режим в Китае (1931–1937 гг.) // Информационный бюллетень. 1988. Ч. 2. С. 224.

¹¹ 司法院 [Судебная палата]. 可于: URL: <https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310701> (дата обращения: 19.04.2024).

¹² См.: Гудошников Л., Кокарев К. Регламентация местного самоуправления на Тайване // Проблемы Дальнего Востока. 1996. № 3. С. 50.

¹³ См.: 黃炎東. 新世紀台灣憲政體制與政黨政治發展趨勢 [Хуан Яньдун. Тенденции развития конституционной системы Тайваня и партийной политики в новом столетии]. 墨文堂文化, 2004. 第 233 页.

В статье 12 того же закона предусмотрено, что Исполнительная палата включает бюджеты правительств провинции в общий бюджет центрального правительства. Нормами ст. 35–37 к обязанностям советов городов центрального подчинения, уездов (городов), волостей (сельских и городских поселений) отнесено принятие решений по бюджетам. Эти статьи вместе с положениями Закона «О бюджете» иллюстрируют состав бюджетной системы.

В статье Закона «О местной системе» об обязанностях мест указанию о принятии решений о бюджетах предшествует указание о принятии правил, причем используются 3 разных сочетания иероглифов (法規, 規章, 規約). Некоторые из них имеют значение узаконения, но в исследованиях отмечается, что региональные правила, изданные правительствами или советами, не рассматриваются как законодательство¹⁴. Этот вопрос требует дополнительного изучения.

Перечень правовых основ бюджетов не ограничен только названными ранее документами. К числу других нормативных актов относится Закон 1996 г. «О государственном долге».

Этот Закон был принят в целях поддержания устойчивости национальных финансов, поддержки потребностей национального развития и регулирования государственного долга. В него было внесено всего 4 изменения, в том числе в 1998 г. новая редакция ст. 4. В этой статье названы субъекты, у которых возникает государственный долг, и провинции в этом перечне не фигурируют.

В Законе «О государственном долге» предусмотрено, в частности, что в целях управления государственным долгом центр и города центрального подчинения должны выделить не менее 5–6 % налоговых поступлений текущего финансового года на погашение основной

суммы долга, а уезды (города) и волости (сельские и городские поселения) — не менее 1 % от суммы непогашенного государственного долга за предыдущий финансовый год (ст. 12). Таким образом, правительства всех уровней должны не только покрыть расходы по выплате процентов по долгу, но и предпринять меры по уменьшению долга.

Порядок разграничения доходов и расходов. Доходы бюджетов всех уровней правительств поступают из двух источников: текущие операции и операции с капиталом¹⁵.

Доходы текущих операций включают налоговые и неналоговые доходы. Последние формируются за счет имущества правительства, дохода публичных предприятий, административных сборов, штрафов и других доходов. Доходы операций с капиталом генерируются за счет правительственного финансирования, такого как выпуск государственных облигаций и предоставление займов.

Начиная с первого общего бюджета центрального правительства основным источником доходов являются налоги. В бюджете на 1950 финансовый год доходы от налогов и монополии на соль составили 47,5 %, поступления от сборов и штрафов — 1,3 %¹⁶. В бюджете на 2024 финансовый год налоговые доходы должны составить 84,9 %, поступления от сборов и штрафов — 2,9 %¹⁷.

Вопросы распределения налоговых доходов регламентированы Конституцией, Законом 1951 г. «О распределении государственных доходов и расходов», Методами Министерства финансов 1999 г. «О распределении централизованных налоговых доходов» и налоговым законодательством.

Разграничение национальных доходов, доходов провинций и уездов в соответствии со

¹⁴ См.: *Chang-fa Lo*. The Legal Culture and System of Taiwan. The Netherlands : Kluwer Law International, 2006. P. 40.

¹⁵ См.: *Cheng-mount Cheng*. Chinese Taipei / Fiscal Deficits in the Pacific Region / by A. Kohsaka. London ; New York : Routledge, 2004. P. 341.

¹⁶ 行政院主計總處 [Директорат по учету Исполнительной палаты]. 可于: URL: <https://ws.dgbas.gov.tw/001/Upload/462/refile/10310/2376/11.pdf> (дата обращения: 19.04.2024).

¹⁷ 行政院主計總處 [Директорат по учету Исполнительной палаты]. 可于: URL: <https://ws.dgbas.gov.tw/001/Upload/462/refile/10310/2289/1.pdf> (дата обращения: 19.04.2024).

ст. 107 Конституции осуществляется центральным законодательством.

В приложении 1 к Закону «О распределении государственных доходов и расходов» перечислены в том числе государственные налоги, налоги городов центрального подчинения, уездов (городов), волостей (сельских и городских поселений), указан процент и определены правила распределения доходов от отдельных налогов.

После принятия этого Закона в него 10 раз вносились изменения, 9 из которых затронули и это приложение. В ходе реформы местного самоуправления в 1999 г. в Закон «О распределении государственных доходов и расходов» были добавлены статьи 16-1, 35-1, 37-1, 38-1 и 38-2, исключены статьи 16, 17 и 32, изменены статьи 3, 4, 6–8, 12, 18, 19, 30, 31.

Еще недавно в публикациях можно было встретить указания о доходах и налогах, собранных в провинции Тайвань¹⁸. Из содержания названного Закона следует, что в Китайской Республике нет налогов провинций, но провинции Тайвань и Фуцзянь упоминаются в этом Законе.

В статье 8, посвященной национальным налогам, отдельно оговаривается, что 18 % от общего объема поступлений от налога на табак и алкоголь распределяются между городами центрального подчинения, уездами и городами уездного подчинения провинции Тайвань пропорционально численности их населения; 2 % распределяются между уездами Цзиньмэнь и Ляньцзян провинции Фуцзянь.

В статье 16-1 также предусмотрено, что уезды Цзиньмэнь и Ляньцзян провинции Фуцзянь рассматриваются отдельно для целей расчета так называемых налоговых возможностей.

Методы «О распределении централизованных налоговых доходов» приняты на основании упомянутой статьи 16-1 Закона «О распределении государственных доходов и расходов», которая предусматривает, что налогообложение координируется центром с целью выделения средств городам центрального подчинения, уез-

дам (городам) и волостям (сельским и городским поселениям).

В налоговом законодательстве вопросы распределения доходов регламентированы в части потери налоговых доходов. Так, в ст. 33, 34 Закона 1977 г. «О налоге на землю» и ст. 58-1 Закона 1973 г. «О налоге на наследование и дарение» содержатся похожие нормы о том, что потери налоговых доходов (местной власти) правительствами города центрального подчинения, уезда (города) подлежат возмещению центральным правительством и не подпадают под ограничение ст. 23 Закона «О бюджете», которая запрещает использование доходов от государственных облигаций для покрытия текущих расходов.

Некоторые вопросы распределения доходов были предметом рассмотрения Конституционного суда. В толковании Судебной палаты 1989 г. № 234 указано, что на основании п. 7 ст. 107 Конституции центральное правительство обладает законодательными и административными полномочиями в отношении разграничения национальных, провинциальных и уездных налогов; положения ст. 12 Закона «О распределении государственных доходов и расходов», касающиеся распределения налога на предпринимательскую деятельность и гербового сбора, соответствуют цели ст. 147 Конституции, направленной на сбалансированное развитие местной экономики, и не противоречат Конституции¹⁹.

Положения названных нормативных актов и правовая позиция Конституционного суда указывают на то, что финансовая система Китайской Республики централизована. Это перманентно подвергается критике.

Причем, исходя из хронологии публикаций, отрицательные оценки сохраняются на протяжении многих лет и не изменяются, несмотря на новые инициативы. К числу последних можно отнести принятие закона, названного Общими принципами местного налогового законодательства 2002 г. В статье 3 этих принципов предусмотрено, что города центрального подчинения,

¹⁸ См.: *Steve Waicho Tsui. Local Government Finance and Bond Markets / by Yun-hwan Kim. Manila : Asian Development Bank, 2003. P. 507.*

¹⁹ 司法院 [Судебная палата]. 可于: URL: <https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310415> (дата обращения: 19.04.2024).

уезды (города), волости (сельские и городские поселения) в зависимости от финансовых потребностей могут взимать специальные, временные и дополнительные налоги.

Комментаторы отмечают, что этого недостаточно и права местных правительств всё ещё ограничены; необходимо пересмотреть Закон «О распределении государственных доходов и расходов» для улучшения вертикального и горизонтального равенства в налоговой децентрализации²⁰.

Сбалансированные оценки встречаются значительно реже. Серия институциональных реформ, начатых в 1999 г., включала в себя наделение местных правительств правом установления новых налогов. Это не привело к существенному росту доходов местных органов власти. Тем не менее в 2013 г. увеличились налоговые доходы городов. Максимальный рост был у Синьбэя (на 18,89 %) и минимальный у Тайбэя (на 5,17 %). По уровню ресурсов самоуправления отставал город Тайнань²¹.

Рассматривая отрицательные оценки централизованной системы, следует напомнить, что у Китая многовековая сложная история отношений центра и мест. Она начинается с объединения Китая и основания в 221 г. до н. э. империи Цинь.

Известно, что при династии Тан в 780 г. для округов и провинций были установлены налоговые квоты, а сбор налогов фактически возлагался на местные власти²². В XVII в. получила распространение практика надбавок к

земельному налогу, составлявших основной источник средств местной администрации²³. Характерная особенность финансовой системы императорского Китая состояла в том, что все налоги были национальными и не существовало дифференциации в пользу провинций и городов. После Синьхайской революции 1911 г. усилившаяся политическая раздробленность Китая привела к дальнейшей децентрализации финансов²⁴.

С 1914 г. сбор всех главных налогов, за исключением морского таможенного налога и соляных сборов, захватили в свои руки власти отдельных провинций, которые, видя беспомощность центра, активно устанавливали различные налоги. Иностранные наблюдатели даже стали использовать такое понятие, как *orgy of taxation* (англ. — налоговая оргия). Именно так была охарактеризована ситуация, сложившаяся в Кантоне в 1923 и 1924 гг.²⁵

Сформированное в 1927 г. в Нанкине правительство, преодолевая сопротивление местных военачальников, пытавшихся сохранить за собой власть и сбор налогов на местах, за 10 лет сумело обеспечить фискальное единство. Система косвенных налогов постепенно становилась более рациональной и централизованной. Предпринимались сравнительно успешные попытки исполнения годовых бюджетов²⁶. Одним из аспектов реорганизации системы налогов Китая в указанные годы стала отмена некоторых из них, в том числе в 1931 г. лицензия (транзитной пошлины)²⁷.

²⁰ См.: *Ichimura Sh., Bahl R. W.* Decentralization Policies in Asian Development. Hackensack : World Scientific, 2009. P. 282.

²¹ См.: *Hsin-Fang Tsai.* Municipal Financial Strategy Responses to Fiscal Austerity: The Case of Taiwan // Value for Money: Budget and financial management reform in the People's Republic of China, Taiwan and Australia / by A. Podger, Tsai-tsu Su, J. Wanna [et al.]. Acton : Australian National University Press, 2018. P. 251–252.

²² См.: *Chang K. C.* Art, Myth and Ritual. The Path to Political Authority in Ancient China. Cambridge : Harvard University Press, 1983. P. 41.

²³ См.: *Тяпкина Н. И.* Деревня и крестьянство в социально-политической системе Китая (вторая половина XIX — начало XX в.). М. : Наука, 1984. С. 68.

²⁴ См.: *Болдырев Б. Г.* Финансы Китайской Народной Республики. М. : Госфиниздат, 1953. С. 122.

²⁵ См.: *The China Year Book : 1925–1926* / by H. G. W. Woodhead. New York : Brentanos, 1925. P. 880.

²⁶ См.: *Сухарчук Г. Д.* Социально-экономические взгляды политических лидеров Китая первой половины XX в. Сравнительный анализ. М. : Наука, 1983. С. 30–32.

²⁷ См.: *Beal E. G.* The Origin of Likin. Cambridge : Harvard University, 1958. P. 1.

В том же году появляются неподконтрольные центру так называемые Советские районы²⁸. В 1937 г. началась война с Японией, в которую правительство Китайской Республики вступило с системой налогов, не дававшей значительного дохода²⁹. В 1945 г., стремясь получить поддержку со стороны землевладельцев, правительство на год отказалось от сбора земельного налога в освобожденных от японской оккупации районах, а также предложило в дальнейшем передать 70 % сборов от этого налога местным властям³⁰.

Новая история правоотношений центра и мест началась после эвакуации правительства на остров Тайвань; если вначале ресурсы острова использовались для военных целей против коммунистов на материке, то в последующем отношение изменилось и усилия лидеров партии Гоминьдан были сконцентрированы на экономическом развитии³¹.

Предоставление субсидий. Покрытие дефицитов бюджетов местных органов власти, в том числе из-за недостатка налоговых доходов, осуществляется в Китайской Республике в том числе за счет субсидий.

По некоторым данным, до 1987 г. субсидии национального и провинциального правительств составляли 52,3 % поступлений в бюджеты местных органов власти³². В период с 2005 по 2013 г. города Синьбэй, Тайбэй, Тайчжун, Тайнань и Гаосюн имели самую высокую степень финансовой зависимости, получая за счет грантов 38,88 % от их средних годовых расходов³³. Большое значение субсидирование имеет для

уезда Наньтоу, единственного из уездов провинции Тайвань, не имеющего выхода к морю; в 2017 г. субсидии составили 52,03 % доходов общего годового бюджета правительства этого уезда³⁴.

Как и в случае с налоговыми правами местных органов власти, система субсидирования подвергается критике. Отмечается, что субсидии не всегда распределяются справедливо и получаемые местными правительствами суммы зависят как от политики и предпочтений, так и от заслуг и потребностей³⁵.

Субсидии местным органам власти подразделяются на общие и проектные гранты. Системе субсидирования присущи некоторые недостатки.

Доступность субсидий не стимулирует местные правительства работать над сбалансированным бюджетом и эффективно использовать собственные ресурсы.

Широкая практика использования, точнее — популярность у местных органов власти, субсидий обусловлена и политической динамикой. Руководители городов и уездов избираются на должность, и им не нужны альтернативные голоса. Повышение налогов приведет к потере голосов на следующих выборах. Соответственно, местные правительства придерживаются менее рискованной стратегии, требуя больше субсидий от центрального правительства или даже получения займов от банков. Более того, исследователи обращают внимание на то, что местные политики дают гражданам финансово невыполнимые обещания, лишь бы получить

²⁸ См.: Губайдулин В. М. Революционная власть в освобожденных районах Китая (1937–1945 гг.) / отв. ред. Л. М. Гудошников. Новосибирск : Наука, 1981. С. 6.

²⁹ См.: Young A. N. China's Wartime Finance and Inflation. Cambridge : Harvard University Press, 1965. P. 22–23.

³⁰ См.: Меликсетов А. В. Социально-экономическая политика Гоминьдана в Китае (1927–1949). М. : Наука, 1977. С. 216.

³¹ См.: Wei-bin Zhang. Taiwan's Modernization: Americanization and Modernizing Confucian Manifestations. Singapore ; New Jersey : World Scientific, 2003. P. 38.

³² См.: Hess S. Authoritarian Landscapes: Popular Mobilization and the Institutional Sources of Resilience in Nondemocracies. New York : Springer, 2013. P. 56.

³³ См.: Hsin-Fang Tsai. Op. cit. P. 252–253.

³⁴ См.: Yaguang Hao. Grassroots Governance in Taiwan. Singapore : Springer, 2023. P. 95.

³⁵ См.: Rigger S. Politics in Taiwan: Voting for Reform. London : Routledge, 2002. P. 48.

их поддержку³⁶. Это ведет к росту ежегодных расходов без достаточных доходов.

В общем бюджете центрального правительства на 1950 финансовый год основной статьей расходов были расходы на национальную оборону — 89,9 %; расходы на субсидии и другие расходы — 1,7 %³⁷. На 2024 финансовый год основной статьей расходов заявлены расходы на социальное обеспечение — 27,7 %; расходы на субсидии и другие расходы — 3,5 %³⁸.

Правовые основы предоставления субсидий местам определяются положениями Конституции, Закона «О бюджете», Закона «О местной системе» и Закона «О распределении государственных доходов и расходов».

В статье 147 Конституции сказано, что с целью достижения сбалансированного экономического развития центр должен оказывать помощь провинциям, а они — уездам.

Это положение получило развитие в законах. В статье 69 Закона «О местной системе» предусмотрено, в частности, что если местное самоуправление любого уровня не получает доходов, на получение которых оно имеет право по закону, то вышестоящие органы власти могут уменьшить размер субсидии по своему усмотрению. В статье 30 Закона «О распределении государственных доходов и расходов» охарактеризованы программы и проекты, на которые могут быть выделены субсидии. В приложении 1 к Закону «О распределении государственных доходов и расходов» субсидии названы в качестве одного из источников доходов городов центрального подчинения, уездов (городов),

волостей (сельских и городских поселений). Согласно ст. 38 Закона «О бюджете» ассигнования, субсидируемые каждым подразделением государственного учреждения местному самоуправлению, должны быть обобщены в таблице в общем бюджетном предложении.

Как и в случае с распределением доходов, вопросы предоставления субсидий местным органам власти были рассмотрены Конституционным судом.

В толковании Судебной палаты 1999 г. № 498 констатируется, что Законодательная палата не может уменьшить или отменить субсидию просто потому, что должностные лица местного органа самоуправления отказываются присутствовать на заседаниях Законодательной палаты³⁹.

В толковании Судебной палаты 2002 г. № 550 указано, что в тех случаях, когда органы местного самоуправления обязаны нести часть расходов по исполнению какого-либо закона, например положения о соотношении субсидий и страховых взносов, как это предусмотрено в ст. 27 Закона 1994 г. «О национальном медицинском страховании», им должна быть предоставлена возможность для участия в процессе разработки закона⁴⁰.

Комментаторы отмечают, что оба толкования следует понимать как средства пассивной защиты местных правительств и они должны быть определены вместе как основа, на которой может изначально развиваться сотрудничество центра и мест⁴¹.

Итак, следует констатировать, что в отсутствие кодифицированного акта правовые осно-

³⁶ См.: Tsuey-ping Lee, Clark C. The Limits of Budget Reform in Taiwan // Comparative Public Budgeting: A Global Perspective / by C. Menifield. Sudbury : Jones and Bartlett Publishers, 2011. P. 96, 99.

³⁷ 行政院主計總處 [Директорат по учету Исполнительной палаты]. 可于: URL: <https://ws.dgbas.gov.tw/001/Upload/462/refile/10310/2376/11.pdf> (дата обращения: 19.04.2024).

³⁸ 行政院主計總處 [Директорат по учету Исполнительной палаты]. 可于: URL: <https://ws.dgbas.gov.tw/001/Upload/462/refile/10310/2289/1.pdf> (дата обращения: 19.04.2024).

³⁹ 司法院 [Судебная палата]. 可于: URL: <https://cons.judicial.gov.tw/en/docdata.aspx?fid=100&id=310679> (дата обращения: 19.04.2024).

⁴⁰ 司法院 [Судебная палата]. 可于: URL: <https://cons.judicial.gov.tw/en/docdata.aspx?fid=100&id=310731> (дата обращения: 19.04.2024).

⁴¹ См.: Milan Tung-Wen Sun. A Preliminary Assessment of Public Management Reform in Taiwan's Local Government // Comparative Governance Reform in Asia: Democracy, Corruption, and Government Trust / by C. Wescott, B. Bowornwathana. Bingley : Emerald Group Publishing, 2008. P. 142.

вы бюджетной системы и порядка разграничения доходов и расходов в Китайской Республике образованы значительным массивом нормативных актов. Основные вопросы регламентированы законами, в которые регулярно вносятся изменения.

Понятийный аппарат бюджетного права Китайской Республики имеет некоторые особенности. В законодательстве используются термины «центр» (中央) и «места» (地方) часто без сочетания с иероглифами «政府», имеющими значение правительства. Производные от терминов «центр» и «места» (в качестве прилагательных) вместе с английским словом *government* (правительство), которые можно встретить и на страницах официальных сайтов министерств в сети Интернет, являются больше литературным переводом; примером «дополнизма» в публикациях на английском языке является также устоявшаяся идентификация Закона «О местной системе» как *Local Government Act*.

Фактически находящаяся под контролем властей территория повлияла на состав бюджетной системы и системы налогов Китайской Республики. Несмотря на наличие провинций, налогов этой территориальной единицы нет. Таким образом, указания основного закона (конституции) государства не всегда позволяют прийти к достоверным выводам, например, о системе налогов.

Толкования Конституционного суда Китайской Республики сыграли заметную роль в реформе местного самоуправления. При этом из толкования Судебной палаты 1999 г. № 477 следует, что сами толкования могут быть применены напрямую различными уровнями судов⁴², т.е. они являются источниками права.

Несмотря на унитарную форму государственного устройства, в академическом сообществе превалирует отрицательная оценка централизованной финансовой системы, что в случае с исследованиями тайваньских ученых, по всей

видимости, обусловлено длительным периодом действия в Китайской Республике военного положения (1949–1987) с сопутствующими ограничениями и сильным иностранным влиянием на правовую систему и юридическую культуру, в том числе из-за широко распространенной практики обучения и получения ученых степеней за границей.

Вопросы, обусловленные отрицательными оценками существующей финансовой системы Китайской Республики, могут стать предметом отдельного исследования, но стоит учитывать и уроки истории, которая показывает, в частности, что широкие налоговые права мест не всегда и не во всех случаях приводят к положительным результатам.

Кроме того, возможно, опровергают многие доводы против централизованной финансовой системы общеизвестные успехи экономического развития, получившего название «Тайваньское чудо» (англ. *Taiwan Miracle*). С 1953 по 1990 г. среднегодовые темпы роста составили 8 %, а в последующем — 4 %⁴³. Международным валютным фондом «провинция Китая Тайвань» классифицируется как одно из 42 государств с развитой экономикой⁴⁴. Этот перечень показателей можно продолжить.

Одновременно данные о достижениях Китайской Республики могут быть использованы в качестве аргумента о необходимости изучения права небольших по площади государств, а не только завсегдатаев сравнительного правоведения.

С точки зрения восприятия положительного опыта нельзя сказать, что правовые основы бюджетной системы и порядка разграничения доходов и расходов в Китайской Республике могут выступать в качестве ориентира для бюджетного права России. Вместе с тем некоторые рассмотренные положения заслуживают внимания в контексте совершенствования нормативных актов.

⁴² 司法院 [Судебная палата]. 可于: URL: <https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310658> (дата обращения: 19.04.2024).

⁴³ См.: *Fu-Lai Tony Yu. Taiwan's Economic Transformation in Evolutionary Perspective: Entrepreneurship, Innovation Systems and Government*. New York : Nova Publishers, 2007. P. 26.

⁴⁴ IMF. Country Composition of WEO Groups // URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April/groups-and-aggregates> (дата обращения: 19.04.2024).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Болдырев Б. Г.* Финансы Китайской Народной Республики. — М. : Госфиниздат, 1953. — 198 с.
2. *Болтинова О. В.* Эволюция бюджетного процесса Российской Федерации в условиях трансформации бюджетного законодательства // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 11. — С. 65–72.
3. *Губайдулин В. М.* Революционная власть в освобожденных районах Китая (1937–1945 гг.) / отв. ред. Л. М. Гудошников. — Новосибирск : Наука, 1981. — 271 с.
4. *Гудошников Л., Кокарев К.* Регламентация местного самоуправления на Тайване // Проблемы Дальнего Востока. — 1996. — № 3. — С. 50–59.
5. *Кузнецов В. С.* Гоминьдановский режим в Китае (1931–1937 гг.) // Информационный бюллетень. — 1988. — Ч. 2. — 242 с.
6. *Меликсетов А. В.* Социально-экономическая политика Гоминьдана в Китае (1927–1949). — М. : Наука, 1977. — 317 с.
7. *Сухарчук Г. Д.* Социально-экономические взгляды политических лидеров Китая первой половины XX в. Сравнительный анализ. — М. : Наука, 1983. — 227 с.
8. *Тяпкина Н. И.* Деревня и крестьянство в социально-политической системе Китая (вторая половина XIX — начало XX в.). — М. : Наука, 1984. — 223 с.
9. *Химичева Н. И., Покачалова Е. В.* Финансовое право : уч.-метод. комплекс / отв. ред. Н. И. Химичева. — М. : Норма, 2005. — 464 с.
10. *Beal E. G.* The Origin of Likin. — Cambridge : Harvard University, 1958. — 201 p.
11. *Chang K. C.* Art, Myth and Ritual. The Path to Political Authority in Ancient China. — Cambridge : Harvard University Press, 1983. — 142 p.
12. *Chang-fa Lo.* The Legal Culture and System of Taiwan. — The Netherlands : Kluwer Law International, 2006. — 241 p.
13. *Cheng-mont Cheng.* Chinese Taipei / Fiscal Deficits in the Pacific Region / by Akira Kohsaka. — London ; New York : Routledge, 2004. — P. 340–357.
14. *Fu-Lai Tony Yu.* Taiwan's Economic Transformation in Evolutionary Perspective: Entrepreneurship, Innovation Systems and Government. — New York : Nova Publishers, 2007. — 282 p.
15. *Hess S.* Authoritarian Landscapes: Popular Mobilization and the Institutional Sources of Resilience in Nondemocracies. — New York : Springer, 2013. — 244 p.
16. *Hsin-Fang Tsai.* Municipal Financial Strategy Responses to Fiscal Austerity: The Case of Taiwan // Value for Money: Budget and financial management reform in the People's Republic of China, Taiwan and Australia / by A. Podger, Tsai-tsu Su, J. Wanna [et al.]. — Acton : Australian National University Press, 2018. — P. 251–276.
17. *Jiunn-rong Yeh.* Evolving Central-local Relations in a Contested Constitutional Democracy: The Case of Taiwan // Central-Local Relations in Asian Constitutional Systems / by A. Harding, M. Sidel. — Oxford ; Portland : Hart Publishing, 2015. — P. 37–56.
18. *Kuo-ting Li.* Evolution of Policy Behind Taiwan's Development Success. — 2nd ed. — Singapore : World Scientific, 1995. — 301 p.
19. *Lü Peng.* A History of China in the 20th Century / trans. by B. Doar. — Singapore: Springer, 2023. — 1734 p.
20. *Milan Tung-Wen Sun.* A Preliminary Assessment of Public Management Reform in Taiwan's Local Government / Comparative Governance Reform in Asia: Democracy, Corruption, and Government Trust / by C. Wescott, B. Bowornwathana. Bingley: Emerald Group Publishing, 2008. — P. 135–154.
21. *Rigger S.* Politics in Taiwan: Voting for Reform. — London : Routledge, 2002. — 240 p.
22. *Roy D.* Taiwan: A Political History. — Ithaca: Cornell University Press, 2003. — 255 p.
23. *Shinichi Ichimura, Roy W. Bahl.* Decentralization Policies in Asian Development. — Hackensack: World Scientific, 2009. — 414 p.

24. *Steve Waicho Tsui*. Taipei, China / Local Government Finance and Bond Markets / by Yun-hwan Kim. — Manila: Asian Development Bank, 2003. — P. 487–520.
25. *The China Year Book : 1925–1926* / by H. G. W. Woodhead. — New York : Brentanos, 1925. — 1349 p.
26. *Tsuey-ping Lee, Clark C.* The Limits of Budget Reform in Taiwan / Comparative Public Budgeting: A Global Perspective / by C. Menifield. — Sudbury : Jones and Bartlett Publishers, 2011. — P. 91–106.
27. *Wei-bin Zhang*. Taiwan's Modernization: Americanization And Modernizing Confucian Manifestations. — Singapore ; New Jersey : World Scientific, 2003. — 224 p.
28. *Yaguang Hao*. Grassroots Governance in Taiwan. — Singapore : Springer, 2023. — 263 p.
29. *Young A. N.* China's Wartime Finance and Inflation. — Cambridge : Harvard University Press, 1965. — 421 p.
30. 江大樹, 張力亞. 地方治理: 變革、創新與實踐 [Цзян Дашу, Чжан Лия. Местное самоуправление: изменения, инновации и практика]. — 元照出版公司, 2016. — 594页.
31. 黃炎東. 新世紀台灣憲政體制與政黨政治發展趨勢 [Хуан Яньдун. Тенденции развития конституционной системы Тайваня и партийной политики в новом столетии]. — 墨文堂文化, 2004. — 596 页.

Материал поступил в редакцию 19 апреля 2024 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Boldyrev B. G. *Finansy Kitayskoy Narodnoy Respubliki*. — M.: Gosfinizdat, 1953. — 198 s.
2. Boltinova O. V. Evolyutsiya byudzhethnogo protsessa Rossiyskoy Federatsii v usloviyakh transformatsii byudzhethnogo zakonodatelstva // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2023. — T. 18. — № 11. — S. 65–72.
3. Gubaydulin V. M. *Revolutsionnaya vlast v osvobodivshiesya rayonakh Kitaya (1937–1945 gg.)* / otv. red. L. M. Gudoshnikov. — Novosibirsk: Nauka, 1981. — 271 s.
4. Gudoshnikov L. Kokarev K. *Reglamentatsiya mestnogo samoupravleniya na Tayvane* // Problemy Dalnego Vostoka. — 1996. — № 3. — S. 50–59.
5. Kuznetsov V. S. *Gomindanovskiy rezhim v Kitae (1931–1937 gg.)* // Informatsionnyy byulleten. — 1988. — Ch. 2. — 242 s.
6. Meliksetov A. V. *Sotsialno-ekonomicheskaya politika Gomindana v Kitae (1927–1949)*. — M.: Nauka, 1977. — 317 s.
7. Sukharchuk G. D. *Sotsialno-ekonomicheskie vzglyady politicheskikh liderov Kitaya pervoy poloviny XX v. Sravnitelnyy analiz*. — M.: Nauka, 1983. — 227 s.
8. Tyapkina N. I. *Derevnya i krestyanstvo v sotsialno-politicheskoy sisteme Kitaya (vtoraya polovina XIX — nachalo XX v.)*. — M.: Nauka, 1984. — 223 s.
9. Khimicheva N. I., Pokachalova E. V. *Finansovoe pravo: uch.-metod. kompleks* / otv. red. N. I. Khimicheva. — M.: Norma, 2005. — 464 s.
10. Beal E. G. *The Origin of Likin*. — Cambridge: Harvard University, 1958. — 201 p.
11. Chang K. C. *Art, Myth and Ritual. The Path to Political Authority in Ancient China*. — Cambridge: Harvard University Press, 1983. — 142 p.
12. Chang-fa Lo. *The Legal Culture and System of Taiwan*. — The Netherlands: Kluwer Law International, 2006. — 241 p.
13. Cheng-mont Cheng. *Chinese Taipei / Fiscal Deficits in the Pacific Region* / by Akira Kohsaka. — London; New York: Routledge, 2004. — P. 340–357.
14. Fu-Lai Tony Yu. *Taiwan's Economic Transformation in Evolutionary Perspective: Entrepreneurship, Innovation Systems and Government*. — New York: Nova Publishers, 2007. — 282 p.
15. Hess S. *Authoritarian Landscapes: Popular Mobilization and the Institutional Sources of Resilience in Nondemocracies*. — New York: Springer, 2013. — 244 p.

16. Hsin-Fang Tsai. Municipal Financial Strategy Responses to Fiscal Austerity: The Case of Taiwan // *Value for Money: Budget and financial management reform in the People's Republic of China, Taiwan and Australia* / by A. Podger, Tsai-tsu Su, J. Wanna [et al.]. — Acton: Australian National University Press, 2018. — P. 251–276.
17. Jiunn-rong Yeh. *Evolving Central-local Relations in a Contested Constitutional Democracy: The Case of Taiwan* // *Central-Local Relations in Asian Constitutional Systems* / by A. Harding, M. Sidel. — Oxford; Portland: Hart Publishing, 2015. — P. 37–56.
18. Kuo-ting Li. *Evolution of Policy Behind Taiwan's Development Success*. — 2nd ed. — Singapore: World Scientific, 1995. — 301 p.
19. Lü Peng. *A History of China in the 20th Century* / trans. by B. Doar. — Singapore: Springer, 2023. — 1734 p.
20. Milan Tung-Wen Sun. *A Preliminary Assessment of Public Management Reform in Taiwan's Local Government / Comparative Governance Reform in Asia: Democracy, Corruption, and Government Trust* / by C. Wescott, B. Bowornwathana. Bingley: Emerald Group Publishing, 2008. — P. 135–154.
21. Rigger S. *Politics in Taiwan: Voting for Reform*. — London: Routledge, 2002. — 240 p.
22. Roy D. *Taiwan: A Political History*. — Ithaca: Cornell University Press, 2003. — 255 p.
23. Shinichi Ichimura, Roy W. Bahl. *Decentralization Policies in Asian Development*. — Hackensack: World Scientific, 2009. — 414 p.
24. Steve Waicho Tsui. *Taipei, China / Local Government Finance and Bond Markets* / by Yun-hwan Kim. — Manila: Asian Development Bank, 2003. — P. 487–520.
25. *The China Year Book: 1925–1926* / by H. G. W. Woodhead. — New York: Brentanos, 1925. — 1349 p.
26. Tsuey-ping Lee, Clark C. *The Limits of Budget Reform in Taiwan / Comparative Public Budgeting: A Global Perspective* / by C. Menifield. — Sudbury: Jones and Bartlett Publishers, 2011. — P. 91–106.
27. Wei-bin Zhang. *Taiwan's Modernization: Americanization And Modernizing Confucian Manifestations*. — Singapore; New Jersey: World Scientific, 2003. — 224 p.
28. Yaguang Hao. *Grassroots Governance in Taiwan*. — Singapore: Springer, 2023. — 263 p.
29. Young A. N. *China's Wartime Finance and Inflation*. — Cambridge: Harvard University Press, 1965. — 421 p.
30. 江大樹, 張力亞. 地方治理: 變革、創新與實踐 [Tszyan Dashu, Chzhan Liya. *Mestnoe samoupravlenie: izmeneniya, innovatsii i praktika*]. — 元照出版公司, 2016. — 594 頁.
31. 黃炎東. 新世紀台灣憲政體制與政黨政治發展趨勢 [Khuan Yandun. *Tendentsii razvitiya konstitutsionnoy sistemy Tayvanya i partiynoy politiki v novom stoletii*]. — 墨文堂文化, 2004. — 596 頁.