- МЕЖДУНАРОДНОЕ ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО -

Дата поступления рукописи в редакцию: 18.06.2025 г. DOI: 10.24412/2782-3830-2025-6-85-89
Дата принятия рукописи в печать: 21.07.2025 г.

ЛЮ Хуань,
Аспирант кафедры административного и финансового права Московского государственного института международных отношений (университет) МИД Российской Федерации, e-mail:liuhuan091988@gmail.com

Научный руководитель:
ШЕПЕНКО Роман Алексеевич,
Доктор, юридических наук, профессор, e-mail: r.shepenko@inno.mgimo.ru

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНЫХ НАЛОГАХ В КИТАЕ И ПУТИ ИХ ПРАВОВОГО РЕШЕНИЯ

Аннотация. *В статье выявляются и системно анализируются ключевые проблемы, препятствующие эффективному функционированию законодательства о местных налогах в КНР. Обосновывается, что основными дисфункциями являются: коллизии в иерархии правовых источников, неопределенность компетенции и чрезмерная административизация субъектов правотворчества, размытость границ делегирования полномочий, а также недостаточная эффективность механизмов надзора и конституционного контроля. В качестве решения автор предлагает концептуальные направления реформы, нацеленные на построение нормативно-правовой модели с четким разграничением полномочий. Ключевые рекомендации включают повышение законодательного уровня базовых налоговых актов, унификацию статуса представительных органов как доминирующих субъектов налогового правотворчества, а также усиление процедур парламентского и конституционного контроля. Реализация предложенных мер призвана обеспечить стабильность и предсказуемость правового регулирования, укрепить финансовую базу регионов и способствовать сбалансированному экономическому развитию страны.*

Ключевые слова: *Законодательство о местных налогах, принцип законности установления налогов, законодательные полномочия, механизмы контроля.*

LIU Huan,
Ph.D. Candidate in the Department of Administrative and Financial Law at the Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

Scientific supervisor:
SHEPENKO Roman Alekseevich,
Doctor of Law, Professor

PROBLEMS OF LOCAL TAX LEGISLATION IN CHINA AND LEGAL SOLUTIONS

Annotation. *The article identifies and systematically analyzes the key issues hindering the effective functioning of local tax legislation in the People's Republic of China. It is argued that the main dysfunctions include conflicts in the hierarchy of legal sources, ambiguity of competencies and excessive administrative dominance of rule-making entities, blurred boundaries of delegated powers, and insufficient effectiveness of oversight and constitutional review mechanisms. As a solution, the author proposes conceptual directions for reform aimed at establishing a regulatory model with a clear delineation of powers. Key recommendations include elevating the legislative level of fundamental tax acts, unifying the status of representative bodies as the dominant subjects of tax lawmak-*

ing, and strengthening parliamentary and constitutional control procedures. The implementation of the proposed measures is intended to ensure the stability and predictability of legal regulation, reinforce the financial base of the regions, and promote balanced economic development of the country.

Key words*: Local tax legislation, principle of tax legality, legislative powers, control mechanisms.*

Право на налоговое нормотворчество является важной составляющей местной налоговой юрисдикции. Наличие соответствующих законодательных полномочий у субъектов местного уровня играет ключевую роль в обеспечении устойчивого развития местных финансов, координации региональной экономики и эффективного предоставления общественных услуг. В условиях динамичного социально-экономического развития Китая функции местных органов власти в таких сферах, как распределение ресурсов и социальное управление, постоянно расширяются, что предъявляет повышенные требования к научности и адаптивности законодательства о местных налогах. Однако действующая практика в данной сфере выявляет множество проблем, которые требуют глубокого изучения и совершенствования. В настоящей статье на основе анализа современного состояния законодательства о местных налогах в Китае будут выявлены его основные проблемы и предложены целенаправленные рекомендации по их устранению с целью внести вклад в совершенствование системы местного налогового законодательства КНР.

Для глубокого понимания вызовов, стоящих перед законодательством о местных налогах, и поиска путей реформирования необходимо, прежде всего, четко обрисовать его действующую институциональную структуру. Местными налогами признаются налоги, доходы от которых поступают в местные бюджеты и администрирование которых осуществляется местными органами власти. Их установление должно быть тесно связано с местными бюджетными потребностями и особенностями региональной экономики. В действующей налоговой системе КНР к основным местным налогам относятся: налог на недвижимость, налог на пользование землями в городах и поселках, налог на занятие пахотных земель, налог на прирост стоимости земли, транспортный налог, налог на переход права собственности и налог на табачный лист[1, с. 58-59]. Эти налоги тесно связаны с местной экономической деятельностью и жизнью населения и служат стабильным источником доходов для местных бюджетов. В то же время, законодательные полномочия в отношении некоторых совместных налогов, таких как налог на добавленную стоимость и налог на прибыль предприятий, чья местная часть хотя и связана с местными финансами, в основном сосредоточены у центральных властей. Существование совместных налогов отражает стремление учесть местные интересы в рамках единой государственной бюджетной системы, однако это также подчеркивает ограниченную автономию местных властей в соответствующем налоговом правотворчестве.

В настоящее время базовая система местных налогов в КНР определяется в основном центральным законодательством. Основную правовую базу для местных налогов составляют административные узаконения, такие как «Временное положение о налоге на недвижимость» и «Временное положение о налоге на пользование землями в городах и поселках», а также такие законы, как Закон КНР «О транспортном налоге» и Закон КНР «О налоге на охрану окружающей среды» [1, с. 64]. Такая модель, в которой доминирует центральное законодательство, способствует обеспечению единства и авторитета национальной налоговой политики и поддержанию общего налогового порядка в стране. На этой основе центр делегирует местным властям полномочия по корректировке некоторых элементов налогообложения через отдельные налоговые законы. Так, Закон КНР «О транспортном налоге» наделяет правительства провинциального уровня полномочиями по определению ставок налога, налоговых льгот и сроков уплаты (статья 2, 5, 9); Закон КНР «О налоге на охрану окружающей среды» позволяет постоянным комитетам собраний народных представителей (СНП) провинциального уровня определять ставки налога для некоторых налогооблагаемых загрязнителей и добавлять новые объекты налогообложения (статья 6, 9, 10); Закон КНР «О налоге на ресурсы» уполномочивает местные власти устанавливать конкретные ставки в пределах установленного диапазона(статья 2). Подобные положения о делегировании полномочий призваны позволить местным властям гибко корректировать налоговую политику в соответствии с местными реалиями, повышая ее адаптивность к социально-экономическому развитию региона.

Несмотря на то, что вышеуказанная правовая система уже в общих чертах сформирована, в практическом применении законодательства о местных налогах постепенно проявляется ряд глубинных противоречий и проблем, серьезно ограничивающих реализацию его функций.

Прежде всего, следует отметить коллизии иерархии правовых источников и отсутствие четкой регламентации статуса субъектов законода-

тельных полномочий. Система правовых актов, на которую опирается законодательство о местных налогах, является громоздкой и включает в себя законы, административные узаконения, ведомственные правила и различные нормативные документы, юридическая сила которых различается, что создает трудности в правоприменительной практике. Например, налогообложение недвижимости в настоящее время в основном регулируется Временным положением КНР «О налоге на недвижимость (в редакции 2011 года, далее-Временное положение о налоге на недвижимость)», которое является административными узаконениями, что формально противоречит принципу законности установления налогов, закрепленному в Законе КНР «О правотворчестве». Хотя данное положение в определенной степени служит основанием для взимания налога на недвижимость, его относительно низкий правовой статус не может в полной мере обеспечить защиту прав налогоплательщиков и не способствует долгосрочной стабильности системы налога на недвижимость.

Другой серьезной проблемой является множественность субъектов правотворчества и чрезмерная роль исполнительных органов в этом процессе. В настоящее время круг субъектов, осуществляющих полномочия в сфере местных налогов, является рассредоточенным и включает не только СНП провинциального уровня и их постоянные комитеты, но и правительства провинциального уровня, и даже финансовые ведомства на местах в той или иной степени участвуют в этом процессе. Например, в регулировании НДС, Закон «О налоге на добавленную стоимость» предоставляет право определения порога налогообложенияГоссовету (статья 23). Такой подход приводит к рассредоточению законодательных полномочий, при этом исполнительные органы занимают доминирующее положение в налоговом правотворчестве, что серьезно нарушает фундаментальное требование принципа законности установления налогов о принадлежности законодательных полномочий представительным органам. В законодательстве о налоге на недвижимость некоторые полномочия делегированы правительствам провинций, а не СНП [6], что приводит к чрезмерному участию местных правительств в правотворческом процессе, ослаблению законодательных полномочий представительных органов и невозможности полной реализации процедур и ценностей демократического законодательства, что дополнительно отражает недостатки, вызванные отсутствием унифицированного субъекта законодательных полномочий в сфере местных налогов.

С проблемами правовых источников и субъектов полномочий тесно связана неопределенность в разграничении законодательных полномочий и рамок их делегирования. На примере налога на недвижимость, Госсовет КНР, будучи уполномоченным органом, принял административные узаконения и одновременно предоставил местным правительствам право окончательно определять размер вычетов по налогу на недвижимость, не установив при этом четких границ делегирования (статья 3 «Временного положения КНР о налоге на недвижимость» в редакции 2011 г.). Это является явным нарушением статьи 11 Закона «О правотворчестве», которая запрещает уполномоченному органу повторно делегировать полученные им полномочия, а также статьи 3 Закона «Об управлении сбором налогов», согласно которой законодательные полномочия по установлению налоговых льгот, возвратов и зачетов могут осуществляться только Всекитайским собранием народных представителей (ВСНП) и его Постоянным комитетом, а также уполномоченным Госсоветом. Таким образом, осуществление вышеуказанных прав местными правительствами может расцениваться как превышение полномочий[2, с. 45]. Из-за того, что граница между «базовыми элементами налоговой системы» и «небазовыми элементами» является размытой, местным властям при осуществлении налоговых законодательных полномочий трудно точно определить пределы своей компетенции, что легко может привести к риску принятия актов с превышением полномочий и, как следствие, нанести ущерб единству и стабильности государственной налогово-правовой системы.

Еще более серьезной проблемой является наличие очевидных недостатков в механизмах надзора и конституционного контроля за законодательством о местных налогах. В соответствии со статьей 109 Закона КНР «О правотворчестве», местные налоговые законодательные акты подлежат регистрации в Постоянном комитете ВСНП для проверки их законности и соответствия нормам. Однако на практике процедура регистрации и проверки таких актов зачастую носит формальный характер и не в полной мере выполняет свою функцию надзора и коррекции в отношении незаконных актов местных властей[3]. Например, некоторые местные власти в целях привлечения инвестиций и развития местной экономики в нарушение законодательства вводят различные налоговые льготы, которые долгое время не подвергаются эффективному контролю и пресечению. Это серьезно нарушает государственный налоговый порядок и подрывает справедливую конкурентную среду единого национального рынка, что свидетельствует о неэффективности системы регистрации и проверки в надзоре за местным налоговым законодательством.

В то же время, механизм проверки конституционности местного налогового законодательства еще не получил должного развития. Отсут-

ствуют четкие и эффективные стандарты и механизмы для проверки соответствия местного налогового законодательства обязанности граждан платить налоги, закрепленной в статье 56 Конституции КНР, а также соблюдения принципа демократического централизма[4, с. 125-127]. Это приводит к тому, что на практике часто возникают проблемы местного протекционизма и несправедливого налогового бремени, а явления региональных налоговых барьеров не могут быть эффективно устранены. Некоторые регионы, устанавливая необоснованную налоговую политику, предоставляют чрезмерные налоговые льготы местным предприятиям, в то время как для предприятий из других регионов создают более высокие налоговые барьеры. Такое поведение не только противоречит духу Конституции, но и препятствует скоординированному развитию региональных экономик и формированию единого национального рынка.

Для решения многочисленных проблем, существующих в практике местного налогового законодательства, необходимо предпринять системные реформы с целью построения современной системы местного налогового законодательства с четким разграничением полномочий и ответственности, упорядоченным функционированием и действенным надзором.

Во-первых, следует ускорить процесс трансформации временных положений о местных налогах в полноценные законы, уделив особое внимание принятию законов «О налоге на недвижимость» и «О налоге на пользование землями в городах и поселках». Путем повышения уровня законодательного регулирования можно будет укрепить правовой статус местных налогов, четко разграничить полномочия центральных и местных властей в соответствующем налоговом правотворчестве, повысить авторитет и стабильность системы местных налогов, лучше защитить права налогоплательщиков и способствовать нормативному регулированию администрирования местных налогов.

В дополнение к этому необходимо своевременно внести поправки в соответствующие положения Закона КНР «О правотворчестве», в частности в статью 9, чтобы законодательно закрепить за собраниями народных представителей провинциального уровня и их постоянными комитетами право принимать местные налоговые нормативные акты, а также строго запретить административным органам осуществлять многоуровневое переделегирование или скрытое делегирование полномочий. Эта мера позволит на законодательном уровне обеспечить возвращение налоговых законодательных полномочий представительным органам, укрепить демократический и научный характер налогового правотворчества, повысить качество и авторитет местного налогового законодательства. Одновременно следует четко установить, что субъектами законодательных полномочий в сфере местных налогов являются исключительно СНП провинциального уровня и их постоянные комитеты, упразднив соответствующие полномочия у правительств и ведомств провинциального уровня. Например, при применении Закона «О транспортном налоге» можно передать полномочия по определению ставок налога от правительств провинций к постоянным комитетам СНП провинциального уровня, тем самым укрепив демократические законодательные процедуры и обеспечив, чтобы налоговое законодательство в полной мере отражало волю народа, гарантируя справедливость и разумность налоговой политики и избегая недостатков, связанных с доминированием исполнительной власти в правотворчестве.

Во-вторых, четкое разграничение законодательных полномочий и рамок их делегирования является ключевым элементом совершенствования законодательства о местных налогах. Для этого предлагается создать систему разграничения полномочий, основанную на критерии, сочетающем «вид налога + ключевые элементы налогообложения» [5, с. 88-91]. В частности, для налогов, имеющих общенациональное значение, таких как НДС и налог на прибыль предприятий, ключевые элементы, такие как налоговая база и ставки, должны устанавливаться централизованно в законодательном порядке для обеспечения единства национальной налоговой системы и справедливой конкурентной среды. В то же время, для типичных местных налогов, таких как налог на недвижимость и налог на пользование землями в городах и поселках, корректировка диапазона ставок, разработка политики налоговых льгот и другие аспекты могут быть переданы на законодательный уровень местным властям в рамках, установленных центром, для повышения гибкости и адаптивности местного управления. При определении рамок делегирования следует строго ограничить их такими неключевыми элементами, как корректировка объектов налогообложения, установление диапазона ставок, региональные налоговые льготы, и решительно запретить местным властям самовольно вводить новые налоги или произвольно изменять методы расчета налоговой базы. Это позволит обеспечить определенную гибкость местного налогового законодательства при сохранении единства и стабильности государственной налогово-правовой системы.

Наконец, усиление механизмов контроля и надзора за местным налоговым законодательством, а также реальное внедрение гарантий на конституционном уровне являются ключевыми факторами для закрепления результатов реформ. Постоянный комитет ВСНП должен реально уси-

лить работу по содержательной проверке местного налогового законодательства, сосредоточив внимание на таких ключевых вопросах, как нарушение принципа законности установления налогов и нанесение ущерба нормальному функционированию единого национального рынка. В отношении незаконно введенных местных налоговых льгот и других проблем следует своевременно инициировать процедуру отмены актов, строго пресекая незаконную правотворческую деятельность местных властей и защищая авторитет и строгость государственной налогово-правовой системы. Одновременно необходимо включить местное налоговое законодательство в сферу конституционного контроля, проводя его строгую проверку на основе принципа демократического централизма, закрепленного в статье 3 Конституции, и других соответствующих конституционных положений о защите имущественных прав граждан. Путем создания и совершенствования механизма конституционного контроля можно будет своевременно выявлять и исправлять неконституционные положения в местном налоговом законодательстве, обеспечивая его соответствие требованиям Конституции и способствуя здоровому развитию системы местных налогов. Кроме того, следует активно продвигать создание системы оценки воздействия местного законодательства и на основе результатов оценки своевременно корректировать и совершенствовать налоговую политику.

Таким образом, действующее законодательство КНР о местных налогах характеризуется наличием системных проблем, требующих незамедлительного решения. Комплексная реформа, нацеленная на создание нормативно-правовой определенности и усиление контроля, является основным путем их преодоления. Это заложит прочную правовую основу для финансовой стабильности регионов и дальнейшей модернизации страны.

Список литературы:

[1] 崔志坤, 李晶晶. 完善地方税收体系：理论与现实 [Цуй Чжикунь, Ли Цзинцзин. Совершенствование системы местных налогов: теория и реальность]. 北京: 经济科学出版社 [Пекин: Издательство «Экономическая наука»], 2023. 第58-59, 64页.

[2] 何锦倩. 论地方财政自主权的边界分析 [Хэ Цзиньцянь. Анализ границ финансовой автономии местных органов власти] // 法律评论 [Юридическое обозрение]. 2016. № 3. 第45页.

[3] 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会. 2023年规范性文件备案审查工作报告. URL: http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202312/t20231229_433996.html (访问日期: 2025年6月11日).

[4] 张文显. 法理学与国家理论(第5版) [Чжан Вэньсянь. Теория права и государства. (5-е изд.)]. 北京: 高等教育出版社 [Пекин, Издательство «Высшее образование»], 2018. 第125-127页.

[5] 刘剑文. 财政与税法(第9版) [Лю Цзяньвэнь. Финансовое и налоговое право(9-е изд.)]. 北京: 北京大学出版社 [Пекин, Издательство Пекинского университета], 2021. 第88-91页.

[6] В соответствии со статьёй 3 Временного положения о налоге на недвижимость, правительства таких провинций, как Шэньси, Ляонин, Цзянси, Хэбэй, Хэйлунцзян и других, разработали собственные правила реализации или положения о применении налога на недвижимость, регулирующие такие аспекты, как объём налогообложения, круг налогоплательщиков, налоговая база, налоговые ставки и порядок администрирования. Эти акты, как правило, издаются под наименованием «Положение [провинции] о применении налога на недвижимость».

Spisok literatury:

[1] 崔志坤, 李晶晶. 完善地方税收体系：理论与现实 [Czuj Chzhikun`, Li Czzinczzin. Sovershenstvovanie sistemy` mestny`x nalogov: teoriya i real`nost`]. 北京: 经济科学出版社 [Pekin: Izdatel`stvo «E`konomicheskaya nauka»], 2023. 第58-59, 64页.

[2] 何锦倩. 论地方财政自主权的边界分析 [Xe` Czzin`czyan`. Analiz granicz finansovoj avtonomii mestny`x organov vlasti] // 法律评论 [Yuridicheskoe obozrenie]. 2016. № 3. 第45页.

[3] 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会. 2023年规范性文件备案审查工作报告. URL: http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202312/t20231229_433996.html (访问日期: 2025年6月11日).

[4] 张文显. 法理学与国家理论(第5版) [Chzhan Ve`n`syan`. Teoriya prava i gosudarstva. (5-e izd.)]. 北京: 高等教育出版社 [Pekin, Izdatel`stvo «Vy`sshee obrazovanie»], 2018. 第125-127页.

[5] 刘剑文. 财政与税法(第9版) [Lyu Czzyan`ve`n`. Finansovoe i nalogovoe pravo(9-e izd.)]. 北京: 北京大学出版社 [Pekin, Izdatel`stvo Pekinskogo universiteta], 2021. 第88-91页.

[6] V sootvetstvii so stat`yoj 3 Vremennogo polozheniya o naloge na nedvizhimost`, pravitel`stva takix provincij, kak She`n`si, Lyaonin, Czzyansi, Xe`be`j, Xe`jlunczzyan i drugix, razrabotali sobstvenny`e pravila realizacii ili polozheniya o primenenii naloga na nedvizhimost`, reguliruyushhie takie aspekty`, kak ob``yom nalogooblozheniya, krug nalogoplatel`shhikov, nalogovaya baza, nalogovy`e stavki i poryadok administrirovaniya. E`ti akty`, kak pravilo, izdayutsya pod naimenovaniem «Polozhenie [provincii] o primenenii naloga na nedvizhimost`».