

Рецензия на монографию: Бюджетные системы России и Китая: вопросы правового регулирования / А.А. Трофимов. Москва: Инфра-М, 2022. 215 с. ISBN 978–5–16–017244–6

Монография А.А. Трофимова посвящена актуальной и значимой для отечественной юридической науки теме. Китайская Народная Республика добилась выдающихся результатов в социально-экономическом развитии, что напрямую связано с проводимой государством (а по сути — правящей коммунистической партией) политической в сфере регулирования публичных финансов. Без понимания особенностей бюджетной политики и механизма ее правового регулирования невозможно полноценное осмысление причин успеха начавшейся в конце 1978 г. «политики реформ и открытости», заложившей основы комплексного возрождения народного хозяйства.

Китай предложил миру не только уникальную, отличную от Запада и успешную модель экономических реформ, но и эксклюзивную модель правового регулирования, в том числе благодаря которой республика за 40 лет (1978–2018 гг.) превратилась во вторую по совокупной мощи мировую державу. Особую роль в происходящих процессах сыграла сфера регулирования публичных финансов и правоприменительная практика, которые отличаются от принятых в Российской Федерации подходов.

Актуальность исследования опыта КНР в сфере бюджетно-правового регулирования отношений, связанных с формированием и расходованием публичных фондов денежных средств, обусловлена необходимостью понимания позитивного китайского опыта для его возможного заимствования отечественной юридической наукой с учетом российской специфики.

Российский законодатель находится в процессе поиска оптимальной модели регулирования бюджетной системы, и обращение к опыту Китая представляется не только важным, но и необходимым. Впрочем, проведенное А.А. Трофимовым исследование актуально не только для российского экспертного сообщества, но и для китайских коллег: в китайской юридической науке подобного рода комплексных компаративистских работ не существует.

В последние годы в России повышается интерес к китайскому традиционному и современному праву, исследуются правовая система КНР, особенности механизма правового регулирования, отдельные отрасли и институты китайского законодательства. Однако сфера

бюджетной политики КНР в аспекте ее правового регулирования совершенно не изучена. Отдельные российские синологи изучают особенности бюджетной системы Китая, сравнивая ее с российской, однако никто до настоящего времени не занимался анализом нормативных правовых актов, посвященных регулированию китайского бюджета. Это препятствовало пониманию особенностей бюджетной системы КНР в целом.

Монография имеет и высокую практическую ценность, знание общих и отличительных особенностей регулирования бюджетной системы Китая может быть использовано при совершенствовании российской бюджетной модели как в настоящее время, так и в будущем. Очевидно, что китайский подход не потеряет своей актуальности и в обозримой перспективе.

Представленная работа может послужить хорошей базой для отечественных исследований не только бюджетной политики КНР, но и особенностей регулирования государственных закупок, государственно-частных партнерств, механизмов инвестирования с использованием бюджетных средств и др. Исследование представляет теоретическую и практическую значимость и для китайской юридической науки, которая изучает право и законодательство России. Китайские коллеги смогут найти в ней много полезной и актуальной информации, знание которой также способно оказать благоприятное влияние на формирование национальной бюджетной политики КНР.

Автору в полной мере удалось выявить основные закономерности в развитии правового регулирования бюджетных систем России и Китая, дать ответы на многие трудные и дискуссионные вопросы. Обоснованность и достоверность предлагаемых автором выводов обусловлена использованием широкого перечня ранее не введенного в оборот законодательного и научного материала, включая китайские источники на языке оригинала.

Структура монографии включает три главы, каждая из которых посвящена отдельным блокам вопросов. Первая глава посвящена изучению содержания понятия «бюджетная система», тенденциям развития законодательства в России и Китае, а также влиянию особенностей правовых систем двух стран на их

национальное бюджетно-правовое регулирование. Вторая глава нацелена на исследование свойств и структур современных бюджетных систем двух государств, изучению правового регулирования внебюджетных и бюджетных фондов. Третья глава содержит исследование принципов построения современных бюджетных систем: принципов, связанных с национальным государственным устройством, связанных с формированием доходов бюджетов и осуществлением бюджетных расходов, иных принципов.

К положительным сторонам работы следует отнести следующие аспекты.

Во-первых, активное использование историко-правового подхода при проведении исследования бюджетного законодательства КНР и в ходе сравнительного анализа с Россией. Особое значение имеет выделение автором целого ряда этапов развития правового регулирования бюджетной сферы начиная со времени образования нового Китая в 1949 г. Автор констатирует, что уже тогда власти уделяли значительное внимание финансово-бюджетной дисциплине и затем, приводя перечень источников, проводит анализ неизвестных российской науке нормативных документов, принятых Государственным административным советом КНР (предшественник будущего Государственного совета КНР до Конституции 1954 г.) (с. 9–12). В работе отмечается значительная роль советского государства в создании финансовой системы КНР (с. 6, 12, 19). Об этом в последние годы китайские ученые упоминают все реже.

Во-вторых, проведение анализа законодательства КНР, регулирующего сферу публичных финансов (подробный анализ основных источников бюджетного права) и его сравнение с российским. Особую ценность для сравнительного правоведения представляет исследование первого в истории КНР Закона о бюджете (1994 г.), который воплотил в себе суть происходящих в Китае реформ в сфере публичных финансов, а также законодательных актов о внесении в него изменений (2014 г.) и дополнений (2018 г.). Отметим также, что многие нормативные правовые акты КНР, посвященные исследуемой теме, впервые подверглись научному анализу в российских юридической и синологической науках. Автором обоснованно утверждается, что бюджетные законодательства обеих юрисдикций предполагают формирование бюджетных систем на основе принципа единства каждой из них, не допуская включения в них денежных фондов, относящихся к сфере частных финансов (с. 71, 74–75,

139–140, 174). Заслуживает внимание и вывод о том, что бюджетные системы России и Китая могут быть охарактеризованы как иерархичные, сложноорганизованные системы, состоящие из различных публичных фондов денежных средств (с. 68–71, 174).

В-третьих, выявление автором многих иных важных особенностей бюджетной сферы КНР и регулирующего его законодательства в контексте сравнения с Российской Федерацией. Так, в монографии отмечается отсутствие в РФ, в отличие от Китая, пятилетних государственных планов, с которыми должны согласовываться утверждаемые бюджеты (с. 28); включение бюджетного права китайскими учеными в экономическое право (с. 31); указание на фрагментарное обновление правового регулирования бюджетной сферы в Китае (с. 35); широкое использование в Китае прототворческого эксперимента (с. 39–40); использование преимущественно внесудебного порядка разрешения бюджетно-правовых споров по причине существующих пробелов и противоречий в китайском законодательстве (с. 49); научное определение бюджетной системы КНР как «основанной на экономических отношениях и государственном устройстве совокупности центрального и местных основных бюджетов, а также бюджетов внебюджетных фондов» (с. 57); наличие права вышестоящих органов представительной власти отменять принимаемые нижестоящими органами бюджеты (с. 70); децентрализованность бюджетной системы КНР, проявление бюджетного федерализма в унитарном государстве (в контексте сказанного чрезвычайно интересен анализ «принципа самостоятельности бюджета» (с. 71–73); преимущественно подзаконное регулирование формирования и расходования правительственных фондов в КНР (с. 83–84); проведение с 2010 г. эксперимента по формированию самостоятельного бюджета фонда социального страхования, независимого от основного государственного бюджета (с. 96–97); выявление принципов построения бюджетной системы Китая (с. 134); отсутствие в китайском бюджетном законодательстве нормы о запрете на получение бюджетных средств учреждением только от того ведомства, в ведении которого оно находится (например, такая практика широко распространена в сфере образования; в России закреплен принцип подведомственности расходов бюджета); общее и отличия в бюджетных системах Китая и России и т.д.

В ходе проведения исследования автор широко использовал многочисленные источники и литературу не только на русском и

английских языках, но и на китайском. При известной трудности китайского юридического языка для зарубежных специалистов, сложностей с пониманием китайской правовой нормы, автору удалось погрузиться в китайское законодательство, но и дать ему точную сравнительную характеристику, выявить его основные особенности и отличия от российского аналога. Анализ китайских нормативных правовых актов и юридической литературы существенно обогатил исследование.

Несмотря на высокий уровень проведенного исследования, некоторые аспекты работы вызывают вопросы. Так, например, в январе 2021 г. вступил в силу принятый в мае 2020 г. Гражданский кодекс (ГК) Китайской Народной Республики, который стал первым кодифицированным актом правотворчества в гражданско-правовой сфере за все время существования нового Китая. Данным нормативным актом регулируется, в том числе ряд вопросов, касающихся правового статуса различных участников гражданских правоотношений, в том

числе государства. В этом ключе было бы крайне полезно обратить отдельное внимание на то, существуют ли в ГК КНР какие-либо положения, регулирующие бюджетную сферу современного Китая? Каково их значение для публичных финансов, и как они согласуются с действующим публично-правовым регулированием? Или же китайский законодатель, как и прежде, предпочитает ограничиться положениями Закона о бюджете и рядом действующих подзаконных нормативных правовых актов, партийными директивами при регулировании публичных финансов?

В целом работа представляет собой качественное исследование выбранной проблематики; сформулированные в монографии выводы имеют как научную, так и практическую ценность для исследователей современного права России и Китая. Проведенное А.А. Трофимовым исследование — первое подобного рода в российском Китаеведении и отечественной юридической науке, оно заслуживает высокой оценки и внимания ученых, практиков двух стран.

© 2022

DOI: 10.31857/S013128120022120-3

Трошинский Павел Владимирович

Кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра политических исследований и прогнозов Института Китая и современной Азии РАН (адрес: 117977, Москва, Нахимовский пр-т, 32). ORCID: 0000-0002-8837-1097. E-mail: troshc@mail.ru

Book Review: Budgetary Systems of Russia and China: Issues of Legal Regulation / A.A. Trofimov. Moscow: Infra-M, 2022. 215 p. ISBN 978-5-16-017244-6

Pavel V. Troshchinskiy

Ph.D. (Law), Leading Researcher of Center for Political Research and Prognosis, Institute of China and Contemporary Asia of the Russian Academy of Sciences (address: 32, Nakhimovskiy Av., Moscow, 117997, Russian Federation). ORCID: 0000-0002-8837-1097. E-mail: troshc@mail.ru