

## Эволюция бюджетного законодательства Китая

А. А. Трофимов

**Для цитирования:** Трофимов А. А. Эволюция бюджетного законодательства Китая // Правоведение. 2018. Т. 62, № 3. С. 541–569. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu25.2018.308>

В статье рассматривается история развития бюджетного законодательства Китайской Народной Республики с момента ее создания до сегодняшнего дня. На материале отечественной и зарубежной литературы юридического, экономического, исторического характера автор прослеживает основные тенденции развития правового регулирования в указанной сфере, определяет особенности бюджетной системы КНР на разных этапах ее функционирования, специфику правового регулирования. Китайский законодатель уделяет большое внимание следующим проблемам: формирование и расходование средств внебюджетных фондов; осуществление трансфертных платежей из центрального бюджета местным бюджетам; обеспечение открытости и прозрачности единой бюджетной системы Китая. Особое место занимают вопросы формирования и совершенствования структуры бюджетной системы КНР, состоявшей в разные периоды развития отраслевого законодательства из различных видов бюджетов. До настоящего момента многие вопросы остаются нерешенными, в частности правовое обеспечение эффективного контроля за расходованием публичных финансов, казначейского исполнения бюджетов, результативности и эффективности расходования денежных средств. Успешный характер экономического развития Китая в последние десятилетия, а также сопутствующие проблемы, с которыми он сталкивается, предопределили необходимость закрепления в бюджетном законе: специальных правил, регулирующих государственные заимствования (в первую очередь местными правительствами); правил осуществления государственных закупок; конкретных составов правонарушений; мер юридической ответственности за нарушение соответствующих правил. Отличительные особенности бюджетного правового регулирования Китайской Народной Республики — его некодифицированность, преобладающая роль подзаконных нормативных актов, принятых центральным и местными правительствами, министерствами, ведомствами, использование пилотных проектов перед внедрением новых норм на территории всего государства. В приложении к статье приводится перевод текста действующего Закона КНР о бюджете с учетом изменений 2014 и 2018 гг.

*Ключевые слова:* бюджетное право, публичные финансы, Китайская Народная Республика, закон о бюджете, китайское право, бюджет, история права.

Вопросы финансового обеспечения реализации публичных задач сопровождают развитие любого государства. Обозначенные политическим руководством Китайской Народной Республики цели развития экономики значительным образом повысили внимание к вопросам организации публичных финансов в стране<sup>1</sup>. На

---

<sup>1</sup> Настоящая статья касается лишь вопросов развития бюджетного законодательства материального Китая. Не менее интересная проблематика, связанная с Тайванем, Гонконгом и Макао, может быть предметом самостоятельного полноценного исследования.

*Трофимов Альберт Алексеевич* — аспирант, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9; [albert.trofimov@gmail.com](mailto:albert.trofimov@gmail.com)

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2019

сегодняшний день представляется важным проследить тенденции развития бюджетного законодательства Китая, выделить этапы его эволюции. Это позволит не только по-новому посмотреть на историю развития правовой системы КНР и отдельных экономических реформ, но и более глубоко осмыслить ныне действующее правовое регулирование в финансово-правовой сфере.

В истории развития бюджетного законодательства Китая можно выделить несколько этапов, соответствующих принятию основных системообразующих нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере.

**Первый этап** начался с принятия Общей программы Народного политического консультативного совета Китая на 1949–1954 гг. от 29.09.1949 (далее — Общая программа), в которой содержались лишь общие положения о создании бюджетной системы в Китае<sup>2</sup>.

В ст. 40 «Публичные финансы» Общей программы указывалось на необходимость создания бюджетной и финансовой систем в государстве и распределения сфер ответственности центрального и региональных правительств. Государственный бюджет должен был занять решающее место в финансовой системе КНР, став орудием укрепления диктатуры народной демократии<sup>3</sup>. Также в программе сформулирован ряд базовых принципов, на которых предстояло сформировать финансовую систему государства: принципы обеспечения экономии и бережливости, сбалансированности бюджета.

В первые годы существования государства особое внимание уделялось финансово-бюджетной дисциплине, о чем свидетельствует принятое Государственным административным советом Постановление от 01.12.1950 «Об установлении финансовой отчетности, о порядке рассмотрения и утверждения смет, об установлении плановости в области капиталовложений и о контроле за денежным обращением»<sup>4</sup>. Однако упомянутое Постановление не предполагало комплексного регулирования финансовых правоотношений, в связи с чем во исполнение ст. 40 Общей программы Государственным административным советом КНР было издано Временное положение о бюджете и отчете об исполнении бюджета от 20.07.1951 (далее — Временное положение 1951 г.), которое действовало в течение следующих 40 лет<sup>5</sup>.

Временное положение 1951 г., ставшее системообразующим актом бюджетного законодательства и ориентированное на регулирование широкого круга бюджетных правоотношений, содержало всего 47 статей и не могло претендовать на установление подробного правового регулирования соответствующих отношений.

О необходимости принятия дополнительных нормативных актов прямо говорилось в ряде статей Временного положения 1951 г., которые предполагали издание ведомственных актов министерства финансов, например по вопросам разработки проекта бюджета или порядка исполнения утвержденного бюджета (ст. 11, 46). Кроме того, общий характер большинства норм Временного положения 1951 г. требовал более подробного регулирования, что подразумевало принятие иных подзаконных актов. Так, Временное положение 1951 г. предусматривало, что различные ведомства при составлении проекта бюджета в соответствующей части должны были планировать отчисления денежных средств от подведомственных им предприятий в бюджет (ст. 6). Однако порядок осуществления таких отчислений и их объемы регулировались самостоятельным нормативным актом — Времен-

<sup>2</sup> Образование Китайской Народной Республики: документы и материалы. М., 1950. С. 44.

<sup>3</sup> Болдырев Б. Г. Успехи Китайской Народной Республики в строительстве новой денежной и финансово-кредитной системы. М., 1952. С. 17.

<sup>4</sup> Болдырев Б. Г. Финансы Китайской Народной Республики. М., 1953. С. 87–88.

<sup>5</sup> Там же. С. 99.

ными правилами от 06.04.1951 «О внесении государственными предприятиями прибыли в бюджет», согласно которым государственные предприятия должны были вносить в бюджет всю получаемую прибыль.

В первые годы существования КНР была проведена большая работа по упорядочению управления публичными финансами. Создание финансовой системы КНР протекало при значительной материальной и интеллектуальной поддержке СССР<sup>6</sup>. Значительные усилия были приложены для перенастройки налоговой системы Китая в целях обеспечения государственного бюджета регулярными доходами, укрепления местных финансов, установления единства кассы, перевода управления государственными предприятиями на принципы хозяйственного расчета, направления финансовых ресурсов на восстановление экономики и развитие промышленности.

Несмотря на очевидные положительные тенденции в правовом регулировании в финансово-правовой сфере Китая, не был решен целый ряд системных проблем.

Помимо доходов и расходов, отраженных в бюджете, существовали доходы из разнообразных источников, в частности от государственных предприятий; они аккумулировались в специальных внебюджетных фондах и не включались в бюджет. Аналогичное положение наблюдалось в сфере расходов, которые в значительной доле осуществлялись из таких внебюджетных фондов без отражения в бюджете (например, расходы на капитальное строительство)<sup>7</sup>. Для рассматриваемого периода характерна ситуация, при которой правительства и ведомства на разных уровнях имели большое количество внебюджетных фондов. Правительства получали значительные объемы внебюджетных доходов, поступавших от наложения штрафов и продажи земель, которые использовались для финансирования расходов государственных ведомств без учета в бюджете соответствующего уровня. Отсутствовала система казначейского исполнения бюджета, единый счет бюджета<sup>8</sup>. Информация о бюджете, порядке формирования и расходования средств внебюджетных фондов была в основном недоступна для публичного ознакомления. Из сказанного можно понять, что на первом этапе в Китае отсутствовал единый централизованный государственный бюджет, не обеспечивалась полнота отражения доходов и расходов в бюджете, к порядку управления публичными финансами не предъявлялись требования прозрачности и открытости, не осуществлялся системный и эффективный контроль за процессом формирования и исполнения бюджетов различных уровней.

Начало **второго этапа** связывается с изданием Государственным советом КНР Положений КНР об управлении государственным бюджетом от 21.10.1991, которые вступили в силу с 01.01.1992 (далее — Положения 1991 г.). Положения содержали 78 статей и подлежали применению в порядке, установленном Министерством финансов Китая (ст. 77). Одновременно со вступлением в силу Положений 1991 г. утратило силу Временное положение 1951 г. (ст. 78).

В Положениях 1991 г., в отличие от ранее действовавшего правового регулирования, можно проследить формирование принципов бюджетного законодательства. Об этом свидетельствуют нормы Положений 1991 г., которые предусматривали среди прочего, что государственный бюджет должен быть сбалансированным (ст. 3); такой бюджет состоит из центрального и местных бюджетов (ст. 5); бюджет

<sup>6</sup> Болдырев Б. Г. Финансы Китайской Народной Республики. С. 119; Трощинский П. В. Правовая система Китая. М., 2016. С. 18–22.

<sup>7</sup> Donithorne A. The budget and the Plan in China. Canberra, 1972. P.3–10; Бутаков Д. Д., Бочкова В. И., Шевель И. Б. Финансы стран народной демократии. М., 1959. С. 279–283.

<sup>8</sup> Dingjian C. How and Where Government Spends Money: Public Budgeting Reform and Citizen Participation // Public budgeting reform in China: theory and practice / ed. by L. Xiaonan. Berlin, 2015. P.6.

правительства любого уровня включает в себя бюджеты всех ведомств и подведомственных им организаций (ст. 6–7); изменение утвержденного соответствующим собранием народных представителей бюджета допустимо только в порядке, установленном Положениями 1991 г. (ст. 9); составление бюджета должно соответствовать законам, правилам, установленным принципам и политике (ст. 25). Заметной новеллой стала норма о том, что доходы государственного бюджета делились на доходы центрального бюджета, местных бюджетов и доходы, распределяемые между бюджетами (ст. 17). Разделение доходов между центральным и местным бюджетом должно было обеспечивать финансовую автономию местных бюджетов в соответствии с принципами, изложенными в ст. 3 Положений 1991 г. (принципы единого руководства, иерархического управления и распределения полномочий).

Несмотря на относительно более полное правовое регулирование (по сравнению с ранее применявшимся Временным положением 1951 г.), Положения 1991 г. действовали недолгое время и не были в полной мере реализованы на практике, в связи с чем данный этап можно рассматривать как промежуточный.

Постепенно стала очевидной потребность в комплексном реформировании финансовой системы Китая в условиях проводившихся экономических преобразований<sup>9</sup>. Кроме этого, были подведены некоторые итоги первого этапа развития бюджетного законодательства Китая, что отразилось в попытке формирования принципов бюджетного законодательства КНР и других изменениях, однако Положения 1991 г. не решали всех осознанных китайским руководством проблем в финансово-правовой сфере.

**Третий этап** развития бюджетного законодательства Китая начался с принятием Закона КНР от 22.03.1994 о бюджете (далее — Закон о бюджете 1994 г.), вступившего в силу с 01.01.1995<sup>10</sup>.

За всю историю КНР Закон о бюджете 1994 г. был первым нормативно-правовым актом в виде закона, направленным на регулирование правоотношений в бюджетно-правовой сфере<sup>11</sup>. Его принятие стало одним из элементов реформы в сфере публичных финансов Китая, связанной с распределением налоговых доходов между бюджетами различных уровней<sup>12</sup>.

Анализ положений Закона КНР о бюджете позволяет выделить следующие важные изменения.

**1. Создание единой бюджетной системы.** В 1990-х гг. значительно усилилось использование механизма внебюджетных фондов, в которых аккумулировались различного рода неналоговые доходы, платежи, доходы от продажи объектов публичной собственности. Как утверждают некоторые авторы, в местных правительствах доля публичных расходов из внебюджетных фондов иногда составляла более половины от всех расходов<sup>13</sup>. На разрешение указанной ситуации была направлена ст. 76 Закона о бюджете 1994 г., предусматривавшая, что правительства всех уровней, все ведомства и подразделения должны обеспечить

<sup>9</sup> Савинский С. П. Реформа бюджетной системы КНР: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 1996. С. 12–14.

<sup>10</sup> Комягин Д. Л. О бюджетной системе и современном бюджетном законодательстве Китая // Реформы и право. 2010. № 4. С. 57–63.

<sup>11</sup> Закон КНР о бюджете является не законом (решением, актом) об утверждении бюджета на соответствующий год, принятым уполномоченным органом власти, а нормативным правовым актом, направленным на регулирование бюджетных правоотношений.

<sup>12</sup> 王鹏. 财政转移支付制度改革研究. 2012. 页 161; 王旭伟. 宪政视野下我国中央与地方财政关系研究. 2010. 页 171.

<sup>13</sup> Wong C. Budget Reform in China // OECD Journal on Budgeting. 2007. Vol. 7, no. 1. P. 15.

управление внебюджетными средствами. Государственный совет обеспечивал управление внебюджетными средствами. Собрания народных представителей различных уровней усиливали надзор за использованием внебюджетных средств. Таким образом, в Китае был избран курс на распространение бюджетных правил на внебюджетные фонды, который изначально подразумевал только усиление контроля за формированием и расходованием публичных фондов денежных средств, выведенных за рамки бюджетов.

**2. Совершенствование системы контроля.** Изменения порядка осуществления финансового контроля изложены в гл. 9 Закона КНР о бюджете 1994 г., которая закрепила базовые полномочия собраний народных представителей всех уровней и их постоянных комитетов на осуществление контроля за исполнением бюджета соответствующего и нижестоящих уровней (ст. 66–70). Были предусмотрены полномочия структур различных уровней по осуществлению проверок исполнения бюджетов и проведению аудита исполнения бюджета (ст. 71–72)<sup>14</sup>. Важным элементом реформы стало усиление роли представительных органов власти различных уровней (собраний народных представителей), которым были предоставлены новые полномочия по осуществлению финансового контроля.

**3. Реализация принципов открытости и прозрачности бюджетной системы.** Закон о бюджете 1994 г. предписывал каждому из пяти уровней власти, соответствующих административно-территориальному делению КНР, разрабатывать и утверждать свои бюджеты собраниями народных представителей соответствующего уровня. Однако далеко не вся информация о бюджете, в том числе о его исполнении, публиковалась, а то, что публиковалось, не могло быть адекватно воспринято большинством населения<sup>15</sup> и не позволяло сравнить показатели бюджетов различных лет<sup>16</sup>. В связи с этим измененный закон предусматривал новые механизмы, обеспечивавшие открытость и прозрачность информации о бюджете (ст. 12–17, 29, 67–69, 72). Опубликование информации об исполнении бюджета было также предусмотрено п. 4 ст. 10 Правил КНР об опубликовании правительственной информации, принятых Государственным советом КНР и вступивших в силу с 01.05.2008<sup>17</sup>.

**4. Внедрение казначейской системы исполнения бюджетов.** Реформа бюджетного законодательства была направлена в том числе на устранение таких недостатков, как отсутствие определения понятий «публичные доходы и расходы», неурегулированность порядка перечисления денежных средств из бюджетов (ст. 48 Закона КНР о бюджете 1994 г.). Требовала решения ситуация, при которой ведомства и подведомственные организации, финансируемые из бюджета, имели в коммерческих банках собственные счета, на которых аккумулировались средства публичных фондов. Реальное внедрение казначейской системы исполнения бюджетов началось с 2001 г. (после издания Уведомления Народного банка Китая от 16.03.2001 о пилотной программе реформирования системы управления казначейством)<sup>18</sup> и предусматривало создание пяти видов специальных счетов.

<sup>14</sup> Шепенко Р. А. Законодательное регулирование бюджетного процесса в Китайской Народной Республике // Проблемы Дальнего Востока. 1999. № 4. С. 81–82.

<sup>15</sup> Dingjian С. Op. cit. P.9.

<sup>16</sup> Шевель И. Б. Государственный бюджет КНР на современном этапе // Проблемы Дальнего Востока. 1997. № 4. С. 79–80.

<sup>17</sup> Regulations of the People's Republic of China on the Disclosure of Government Information. URL: <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=6011&CGid> (дата обращения: 29.10.2018).

<sup>18</sup> Ministry of the Finance of the People's Republic of China. URL: [http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao/caizhengbuwengao2001/caizhengbuwengao20018/200805/t20080519\\_21369.html](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao/caizhengbuwengao2001/caizhengbuwengao20018/200805/t20080519_21369.html) (дата обращения: 15.09.2018).

Однако лишь некоторые местные правительства приняли решения об использовании единых счетов бюджета для оплаты расходов при осуществлении государственных закупок и капитальных вложений<sup>19</sup>.

**5. Изменение системы межбюджетных трансфертов.** Статус унитарного государства не препятствует Китаю на протяжении многих лет применять систему межбюджетных трансфертов (трансфертных платежей). Взаимоотношения центральных и местных органов власти на протяжении почти всей истории Китая тяготели к централизованному управлению<sup>20</sup>. Исключением не является и рассматриваемый период, поскольку принятие Закона о бюджете 1994 г. подчеркивало необходимость аккумуляции значительной доли финансовых ресурсов центром для обеспечения стабильности и равномерности экономического развития<sup>21</sup>. Однако введенные в действие правила предоставления трансфертных платежей нижестоящим уровням власти носили довольно абстрактный характер, не имели четких и определенных критериев расчета объемов таких платежей.

**6. Внедрение бюджетной классификации в соответствии с международными стандартами.** Для повышения качества управления публичными денежными фондами подразумевалась замена старой бюджетной классификации, основанной на широких категориях (ведомственно-отраслевом принципе) и сформулированной в 1950-х гг. по советскому образцу, на новую с более подробными категориями и делением на секторы экономики. Такие изменения начали внедряться лишь не ранее 2005 г. с изданием совместного Уведомления Министерства финансов, Народного банка Китая и Государственной налоговой администрации от 25.02.2005 о проведении пилотной программы по реформированию классификации государственных доходов и расходов<sup>22</sup>.

**7. Совершенствование системы государственных закупок.** Был введен в действие Закон КНР от 29.07.2002 «О правительственных закупках», который, среди прочего, устанавливал, что правительственные закупки осуществляются в строгом соответствии с утвержденными бюджетами (ст. 6)<sup>23</sup>.

Закон о бюджете 1994 г. логичен по структуре и изложен в достаточной степени последовательно, однако не содержит важных с точки зрения полноты правового регулирования норм, в частности легального определения бюджетных правоотношений или их ключевых признаков<sup>24</sup>. Это не позволяет определить круг субъектов таких отношений и вносит еще большую неопределенность в условиях обширного подзаконного регулирования.

Рассматриваемый Закон о бюджете 1994 г., как и действовавшие ранее акты, предполагал принятие Государственным советом Китая и финансовым ведомством Китая (министерством финансов) подзаконных нормативных правовых актов, однако предметы их регулирования прямо указаны в Законе. Основным

<sup>19</sup> Ang Y. Centralizing treasury management in China: The rationale of the central reformers. Public Administration and Development // Public administration and development. 2009. Vol. 29, no. 4. P. 267–271.

<sup>20</sup> Ming F. A Constitutional Analysis of China's Fiscal Transfers — The Perspective on Central and Local Relationship // Public budgeting reform in China: theory and practice / ed. by L. Xiaonan. Berlin, 2015. P. 58.

<sup>21</sup> Шевель И. Б. Указ. соч. С. 89.

<sup>22</sup> Notice of the Ministry of Finance, the People's Bank of China, and the State Administration of Taxation on Conducting a Pilot Simulation Program for Reforming the Classification of Public Income and Expenditure. URL: <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=9284&CGid=#> (дата обращения: 21.10.2018).

<sup>23</sup> Современное право Китайской Народной Республики (обзор законодательства 1978–2010 гг.): в 2 ч. Ч. 2. М., 2012. С. 4–6.

<sup>24</sup> Финансовое право: учеб. пособие / под ред. М. В. Кустовой, Н. А. Шевелевой. СПб., 2014. С. 31–34.

подзаконным актом следует признать Правила Государственного совета КНР от 22.11.1995 о применении Закона КНР о бюджете<sup>25</sup>. Важно понимать, что само по себе принятие и вступление в силу нового Закона о бюджете 1994 г. не привело к его моментальной реализации на практике. Так, некоторые положения начали применяться только с 1999 г., когда было принято Решение Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей (далее — ПК ВСНП) от 25.12.1999 «Об усилении исполнения и контроля за исполнением центрального бюджета» и начался очередной виток финансовой реформы в части совершенствования управления государственными расходами<sup>26</sup>. Представляется, что многолетние задержки в принятии подзаконных нормативных актов в значительной степени препятствовали практической реализации Закона о бюджете 1994 г.

Исследователи признают, что реформа публичных финансов 1994 г. не была полностью эффективна<sup>27</sup>. В литературе отмечается, что, несмотря на значительный прорыв в развитии бюджетного законодательства Китая за небольшой промежуток времени (1990-е годы), бюджетная система оставалась нецентрализованной: существовало множество неучтенных внебюджетных фондов; решения об осуществлении расходов все еще принимались за рамками бюджетного процесса; отсутствовал эффективный финансовый контроль<sup>28</sup>. В связи с этим имеются основания согласиться с позицией, критикующей полную успешность проведенной реформы, и констатировать недостижение результатов, на которые изначально была направлена реформа. Выявленные законодательные недостатки впоследствии предполагалось исправить путем внесения изменений в Закон о бюджете 1994 г.

Решением ПК ВСНП от 31.08.2014 «О внесении изменений в Закон КНР о бюджете» были внесены изменения в ранее принятый Закон КНР о бюджете 1994 г., которые вступили в силу с 01.01.2015 (далее — Закон о бюджете 2014 г.).

Несмотря на то что не был принят новый закон, а были лишь внесены изменения в уже принятый закон, такие изменения нужно выделить как самостоятельный, **четвертый этап** в развитии бюджетного законодательства: во-первых, формально закон было предписано вновь опубликовать в измененном виде (ст. 82 Решения ПК ВСНП от 31.08.2014 «О внесении изменений в Закон КНР о бюджете»); во-вторых, изменения носили существенный характер и оказались значительны по объему.

Закон КНР о бюджете 2014 г., перевод которого прилагается к настоящей статье (см. Приложение), содержит следующие новеллы:

**1. Упорядочение бюджетной системы.** Абзац 2 ст. 4 Закона о бюджете 2014 г. предусматривает, что все государственные доходы и расходы подлежат включению в бюджет. Одновременно с этим устанавливается, что бюджетная система включает в себя общие государственные бюджеты, бюджеты правительственных фондов, бюджеты по операциям с государственным капиталом и бюджеты фондов социального страхования (ст. 5), каждый из которых подлежит утверждению собранием народных представителей соответствующего уровня

<sup>25</sup> URL: [http://www.pkulaw.cn/fulltext\\_form.aspx?Db=chl&Gid=089bf3d5ca379aecbdfb&keyword=中华人民共和国预算法实施条例&EncodingName=&Search\\_Mode=accurate&Search\\_IsTitle=0](http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=chl&Gid=089bf3d5ca379aecbdfb&keyword=中华人民共和国预算法实施条例&EncodingName=&Search_Mode=accurate&Search_IsTitle=0) (дата обращения: 29.10.2018).

<sup>26</sup> URL: [http://www.pkulaw.cn/fulltext\\_form.aspx?Db=chl&Gid=e191a6c4c04c5a51bdfb&keyword=全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预&EncodingName=&Search\\_Mode=accurate&Search\\_IsTitle=0](http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=chl&Gid=e191a6c4c04c5a51bdfb&keyword=全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预&EncodingName=&Search_Mode=accurate&Search_IsTitle=0) (дата обращения: 17.09.2018).

<sup>27</sup> Kang J. Institutional Reform and Innovation in the Public Finance System // Public budgeting reform in China: theory and practice / ed. by L. Xiaonan. Berlin, 2015. P. 32.

<sup>28</sup> Wong C. Op. cit. P. 2, 6.

(ст. 13). Также отменена упомянутая ранее ст. 76 Закона о бюджете 1994 г., предусматривавшая изначально только усиление финансового контроля за внебюджетными фондами. Таким образом, вводится принцип полноты отражения доходов и расходов в бюджетах, создается многоуровневая бюджетная система с распространением действия бюджетного законодательства на все входящие в нее публичные фонды.

## **2. Детализация и установление единого порядка разработки, корректировки и представления отчетов об исполнении бюджетов различных уровней.**

Более детально прописаны роль и полномочия собраний народных представителей соответствующих уровней при проведении проверок проектов бюджетов, итоговых отчетов об исполнении бюджетов, внесении поправок в бюджеты в целях повышения эффективности участия представительных органов в бюджетном процессе (ст. 44–48, 67–69, 77–79, 83–85). Введена дополнительная предварительная стадия проведения проверки указанных документов финансово-экономическим комитетом или иным соответствующим профильным органом собрания народных представителей либо его постоянного комитета проектов (ст. 49, 78). Прослеживается последовательность китайского законодателя в усилении роли собраний народных представителей и их постоянных комитетов в бюджетном процессе.

**3. Совершенствование порядка осуществления контроля.** В дополнение к установленной системе контроля на все государственные ведомства возлагаются обязанности по контролю за подчиненными им учреждениями в части своевременного направления информации об исполнении бюджета своего ведомства в финансовое ведомство соответствующего уровня и устранения любых нарушений (ст. 90). Согласно положениям новой ст. 91, граждане, юридические лица или другие организации, обнаружившие нарушение закона, могут обратиться с сообщениями или жалобами в уполномоченные государственные органы на основании закона. В свою очередь, государственные органы, принимающие такие сообщения или жалобы, должны рассматривать их в соответствии с законом и сохранять конфиденциальность для тех, кто представляет такие сообщения и жалобы. Ни один подведомственный орган или лицо не должны оказывать давление на тех, кто представляет такие сообщения и жалобы, и не должны мстить им. Введение ст. 91 позволяет некоторым авторам прогнозировать усиление роли судебной системы в процессе исполнения бюджетов в КНР<sup>29</sup>. С такой позицией сложно согласиться, поскольку в тексте закона отсутствует указание на участие суда в осуществлении контроля в такой форме. Тем не менее можно сделать вывод о том, что в механизм финансового контроля в Китае были допущены частные лица, которые могут не быть субъектами соответствующих бюджетно-правовых отношений.

**4. Обновление порядка осуществления государственных заимствований.** В начале XXI в. Китай в отсутствие специального правового регулирования столкнулся с непростой проблемой роста долгов местных правительств, для погашения которых отсутствовали необходимые источники финансирования<sup>30</sup>. Планируется, что введение запретов и предписаний в новой редакции ст. 35 позволит в значительной степени упорядочить порядок принятия местными правительствами долговых обязательств, а также не допустить в будущем несбалансированность местных бюджетов.

<sup>29</sup> Jiang W. A realistic path to implementing China's Budget Law // *Social Sciences in China*. 2015. Vol. 36, no. 3. P. 67.

<sup>30</sup> Новоселова Л. В. Актуальные аспекты межбюджетных отношений на современном этапе экономических реформ в КНР // *Китай на новом этапе экономической реформы* / под ред. А. В. Островского. М., 2016. С. 45–50.

**5. Совершенствование механизма юридической ответственности.** Новый Закон о бюджете 2014 г. ввел конкретный и дифференцированный по степени тяжести перечень бюджетных правонарушений (ст. 92–95). Совершение упомянутых в законодательстве деяний может повлечь привлечение к различным видам юридической ответственности, в том числе уголовной (ст. 96).

**6. Развитие механизмов обеспечения открытости и прозрачности бюджетной системы.** Данное направление реформы заключалось во введении общеобязательных и единых требований относительно опубликования определенной информации: в Законе о бюджете 2014 г. прямо предусмотрено, что бюджеты, поправки в бюджеты, итоговые отчеты об исполнении бюджетов, утвержденные собраниями народных представителей или их постоянными комитетами соответствующего уровня, должны быть опубликованы финансовым ведомством соответствующего уровня в течение 20 дней с момента утверждения (абз. 1 ст. 14), также подлежит обнародованию информация о государственных закупках на регулярной основе (абз. 3 ст. 14). Помимо этого, одновременно с изменением Закона о бюджете необходимые поправки были внесены в Закон КНР от 29.07.2002 «О правительственных закупках».

**7. Совершенствование системы трансфертных платежей.** Нововведения в этой сфере главным образом сконцентрированы в ст. 16 Закона о бюджете 2014 г., предусматривающей, что трансфертные платежи должны быть стандартизированными (см. также ст. 38), справедливыми и открытыми. Главная их цель — способствовать обеспечению одинакового предоставления государственных услуг между регионами. Вводится единая классификация видов трансфертных платежей: общие трансфертные платежи и специальные трансфертные платежи. Закрепляются полномочия участников бюджетного процесса, уполномоченных на принятие решений об утверждении плана трансфертных платежей, сроков предоставления необходимой информации о размерах трансфертных платежей в бюджеты нижестоящих уровней (ст. 52). С указанными положениями согласуется и предписание общего характера: не должны устанавливаться специальные межбюджетные трансферты для решения задач, которые могут быть достигнуты в условиях рыночной конкуренции. Введение упомянутых норм направлено на установление прозрачных правил реализации системы трансфертных платежей, исключающих произвольность в определении размеров и порядков предоставления средств из вышестоящих бюджетов.

Рассмотренная эволюция бюджетно-правового регулирования КНР позволяет утверждать, что бюджетное законодательство Китая имеет длительную историю, состоящую из нескольких этапов, каждый из которых обладал как общими для всех этапов характеристиками, так и своими особенностями.

Основной массив правового регулирования исторически представлен на уровне подзаконных правовых актов, принимаемых правительствами разных уровней или ведомственными органами, данная тенденция прослеживается и сегодня. Ни один из рассмотренных нормативных правовых актов не направлен на регулирование всей совокупности бюджетных правоотношений. Так, не отражены в законодательстве вопросы правового режима бюджетных средств и средств различных фондов, бюджетно-правового статуса ведомств и подведомственных организаций, бюджетного учета и отчетности. В связи с этим следует признать, что бюджетное законодательство Китая не является кодифицированным.

При изменении бюджетного законодательства в Китае практикуется механизм пилотных проектов<sup>31</sup>: предполагаемые к введению во всем государстве изменения первоначально апробируются лишь в определенной части (на отдельной территории, в ведомствах или секторах экономики); примером может служить введение бюджетной классификации или казначейского исполнения бюджетов. Однако в то же время это свидетельствует о длительности совершенствования правового регулирования, в связи с чем реформа занимает продолжительное время даже в ситуации, когда наличие недостатков в действующем правовом регулировании осознается на всех уровнях власти. Наиболее яркая иллюстрация такого избыточно длительного реформирования — то, что Правила Государственного совета о применении Закона о бюджете от 22.11.1995 действуют долгое время и остаются неизменными, несмотря на принятие Решения ПК ВСНП от 31.08.2014 «О внесении изменений в Закон КНР о бюджете».

На разных этапах эволюции бюджетного законодательства КНР особое внимание уделялось порядку создания и расходования внебюджетных фондов, системы трансфертных платежей. В последние десятилетия значительному совершенствованию подвергались вопросы осуществления контроля в сфере бюджетного законодательства, реализации принципов открытости и прозрачности бюджетной системы, юридической ответственности за бюджетные правонарушения. Представляется, что с принятием Закона КНР о бюджете 2014 г. не были окончательно разрешены все имеющиеся проблемы, в связи с чем изучение указанных вопросов будет сохранять актуальность.

Статья поступила в редакцию 19 ноября 2018 г.;  
рекомендована в печать 7 мая 2019 г.

## The evolution of the budgetary legislation of China

*Albert A. Trofimov*

**For citation:** Trofimov, Albert A. 2018. The evolution of the budgetary legislation of China. *Pravovedenie* 62 (3): 541–569. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu25.2018.308>

The article deals with the history of the development of the budget legislation of the People's Republic of China from its inception to the present day. The author on the basis of the study of domestic and foreign literature of legal, economic, historical nature traces the main trends in the development of legal regulation in this area, defines the features of the budget system of China at different stages of its functioning, the specifics of legal regulation. Much attention of the Chinese legislator remains for such issues as the formation and spending of extra-budgetary funds, the implementation of transfer payments from the Central budget to local budgets, ensuring the openness and transparency of the budget system of China. A special place in this regard is occupied by the formation and improvement of the structure of the budget system of the PRC, consisting of various types of budgets. Until now, many issues remain unresolved, in particular, the legal provision of effective control over the expenditure of public finance, ensuring the effectiveness and efficiency of spending, treasury budget execution. The successful nature of China's economic development in recent decades, as well as the related problems PRC faces, have made it necessary to establish special rules in the Budget law aimed at regulating public debts, primarily by local governments, rules for public procurement, specific offences and measures of legal responsibility for violation of the relevant statutes. The distinctive features of the budget legal regulation of the People's Republic of China is that there is no budget code; there is the predominant share of by-laws adopted by the Central and local governments, ministries, departments; there are lot of pilot projects before the introduction of

<sup>31</sup> Трощинский П. В. Общая характеристика правового регулирования в современном Китае // Право и государство. 2017. № 3–4. С. 162–164.

new norms in the territory of the whole state. The article is accompanied by a translation from Chinese into Russian of the text of the current Budget Law of the People's Republic of China.

*Keywords:* budget law, public finance, People's Republic of China, budget, Chinese law, public regulation, history of law.

## References

- Ang, Yuen. 2009. Centralizing treasury management in China: The rationale of the central reformers. *Public Administration and Development. Public administration and development* 29 (4): 263–273.
- Boldyrev, Boris. 1952. *Successes of the People's Republic of China in the construction of a new monetary and financial-credit system*. Moscow, Znanie Publ. (In Russian)
- Boldyrev, Boris. 1953. *Finances of the People's Republic of China*. Moscow, Gosfinizdat Publ. (In Russian)
- Butakov, Daniil, Bochkova, Valentina, and Shevel', Igor'. 1959. *Finances of the countries of people's democracy*. Moscow, Gosfinizdat Publ. (In Russian)
- 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. Berlin, Springer: 3–21.
- Donithorne, Audrey. 1972. *The budget and the Plan in China*. Canberra, The ANU Press.
- Formation of the People's Republic Of China. Documents and materials*. 1950. Moscow, Gospolitizdat Publ. (In Russian)
- Jiang, Wuzhen. 2015. A realistic path to implementing China's Budget Law. *Social Sciences in China* 36 (3): 56–72.
- Kang, Jia. 2015. Institutional Reform and Innovation in the Public Finance System. *Public budgeting reform in China: theory and practice*, ed. by Liu Xiaonan. Berlin, Springer: 23–49.
- Komiagin, Dmitry. 2010. On the budget system and modern budget legislation of China. *Reformy i pravo* 4: 57–63. (In Russian)
- Kustova, Margarita, and Sheveleva, Natalia (eds). 2014. *Financial law: textbook*. St. Petersburg, Piter Publ. (In Russian)
- Ming, Fang. 2015. A Constitutional Analysis of China's Fiscal Transfers-The Perspective on Central and Local Relationship. *Public budgeting reform in China: theory and practice*, ed. by Liu Xiaonan. Berlin, Springer: 57–79.
- Modern law of the People's Republic of China (review of legislation 1978–2010), part 2*. 2012. Moscow, IDV RAN Publ. (In Russian)
- Novoselova, Lubov'. 2016. Actual aspects of inter-budgetary relations at the present stage of economic reforms in China. *Kitai na novom etape ekonomicheskoi reformy*. Moscow, Lenand Publ.: 42–50. (In Russian)
- Savinskii, Sergey. 1996. *Reform of the budget system of China*. PhD diss., Institute of Far Eastern Studies of the Russian Academy of Sciences. (In Russian)
- Shepenko, Roman. 1999. A legal regulation of the budget process in the People's Republic of China. *Problemy Dal'nego Vostoka* 4: 74–83. (In Russian)
- Shevel', Igor'. 1997. The state budget of China at the present stage. *Problemy Dal'nego Vostoka* 4: 79–92. (In Russian)
- Troshchinskii, Pavel. 2016. *The legal system of China*. Moscow, IDV RAN Publ. (In Russian)
- Troshchinskii, Pavel. 2017. General characteristics of legal regulation in modern China. *Pravo i gosudarstvo* 3–4: 157–168. (In Russian)
- Wang, Peng. 2012. *The Study about the Reform of Public Financial Transfer Payment System*. PhD diss., Jilin University. (In Chinese)
- Wang, Xu-Wei. 2010. *Study of Central-local Fiscal Relations of China in the Range of Constitutionalism*. PhD diss., Jilin University. (In Chinese)
- Wong, Christine. 2007. Budget Reform in China. *OECD Journal on Budgeting* 7 (1): 1–24.

Received: November 11, 2018

Accepted: May 7, 2019

## Закон Китайской Народной Республики о бюджете\*

Принят на 2-й сессии Всекитайского Собрания Народных Представителей  
8-го созыва 22.03.1994 (с изм. от 31.08.2014 и 29.12.2018)

### Содержание:

- Глава 1. Общие положения
- Глава 2. Функции и полномочия по управлению бюджетом
- Глава 3. Бюджетные доходы и расходы
- Глава 4. Разработка бюджета
- Глава 5. Проверка и утверждение бюджета
- Глава 6. Исполнение бюджета
- Глава 7. Внесение поправок в бюджет
- Глава 8. Итоговый отчет об исполнении бюджета
- Глава 9. Контроль за исполнением бюджета
- Глава 10. Юридическая ответственность
- Глава 11. Дополнительные положения

### Глава 1. Общие положения

**Статья 1.** Данный закон разработан в соответствии с Конституцией в целях упорядочения работы 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.

**Статья 2.** Разработка, проверка, утверждение, контроль за бюджетом и итоговыми отчетами, а также исполнение и внесение поправок в бюджет осуществляются в соответствии с положениями настоящего Закона.

**Статья 3.** Государство осуществляет систему, при которой уровень бюджета соответствует уровню правительства, устанавливаются пять уровней бюджета: центральный уровень; уровень провинций, автономных районов, городов центрального подчинения; уровень городов с районным делением, автономных областей; уровень уездов, автономных уездов, городов без районного деления, районов городского типа; уровень волостей, национальных волостей, поселков.

Государственный бюджет состоит из центрального и местных бюджетов. Местные бюджеты состоят из бюджетов всех провинций, автономных районов и городов центрального подчинения.

Местный общий бюджет разных уровней состоит из бюджета соответствующего уровня и консолидированного общего бюджета нижестоящего уровня. В случае если на нижестоящем уровне имеется только бюджет соответствующего уровня, то под общим бюджетом нижестоящего уровня понимается бюджет соответствующего уровня. При отсутствии бюджета нижестоящего уровня общий бюджет означает бюджет соответствующего уровня.

**Статья 4.** Бюджет состоит из бюджетных доходов и расходов. Все доходы и расходы должны быть предусмотрены бюджетом.

---

\* Пер. с кит. М. С. Банной, ред. пер. — А. А. Трофимов.

**Статья 5.** Бюджет включает в себя основные государственные бюджеты, бюджеты правительственных фондов, бюджеты по операциям с государственным капиталом и бюджеты фондов социального страхования.

Основные государственные бюджеты, бюджеты правительственных фондов, бюджеты по операциям с государственным капиталом и бюджеты фондов социального страхования должны быть целостными и самостоятельными. Бюджеты правительственных фондов, бюджеты по операциям с государственным капиталом и бюджеты фондов социального страхования должны быть взаимосвязаны с основными государственными бюджетами.

**Статья 6.** Основной государственный бюджет — это бюджет, состоящий из доходов и расходов, в рамках которого налоговые доходы выступают основным источником обеспечения и улучшения благосостояния народа, стимулирования социально-экономического развития, обеспечения национальной безопасности и поддержания нормального функционирования государственных органов.

Центральный основной бюджет включает в себя бюджеты всех ведомств Центрального правительства (включая подведомственные им учреждения) и бюджеты налоговых отчислений и трансфертов от Центрального правительства местным правительствам.

Доходы центрального основного бюджета включают доходы на центральном уровне и поступления от местных правительств Центральному правительству. Расходы центрального основного бюджета включают расходы на центральном уровне, а также налоговые отчисления и трансферты от Центрального правительства местным правительствам.

**Статья 7.** Местные основные бюджеты разных уровней включают бюджеты всех ведомств соответствующего уровня (в том числе подведомственных им учреждений), а также бюджеты налоговых отчислений и трансфертов.

Доходы местного основного бюджета разных уровней включают местные доходы соответствующего уровня, налоговые отчисления и трансферты от правительства вышестоящего уровня правительству соответствующего уровня, а также доходы, полученные от правительства нижестоящего уровня. Расходы местного основного бюджета разных уровней включают местные расходы соответствующего уровня, отчисления в бюджет правительства вышестоящего уровня, а также налоговые отчисления и трансферты в бюджеты нижестоящих уровней.

**Статья 8.** Бюджеты всех ведомств состоят из бюджета соответствующего ведомства и бюджетов подведомственных им учреждений.

**Статья 9.** Бюджеты правительственных фондов — это бюджеты, состоящие из расходов и доходов, собранных, полученных или привлеченных иным способом в соответствии с положениями законов и административно-правовых актов в течение определенного периода, специально предназначенные для особо установленных дел общественных дел.

Бюджеты правительственных фондов должны быть разработаны в соответствии с проектами фонда на основе доходов и потребностей в фактических расходах проекта фонда, а также с обеспечением соответствия расходов доходам.

**Статья 10.** Бюджеты по операциям с государственным капиталом — это бюджеты, состоящие из доходов и расходов, формируемые исходя из выплат, осуществляемых в отношении прироста государственного капитала.

Бюджеты по операциям с государственным капиталом должны быть разработаны в соответствии с принципом баланса между доходами и расходами, не должны содержать дефицита, а также обеспечивать поступление средств в основной бюджет.

**Статья 11.** Бюджеты фондов социального страхования — это бюджеты, состоящие из доходов и расходов, сформированные за счет взносов на социальное страхование, перечислений из основных бюджетов или собранные иным способом, специально предназначенные для целей социального страхования.

Бюджеты фондов социального страхования должны разрабатываться отдельно в соответствии с порядком единого планирования и проектами социального страхования с обеспечением баланса между доходами и расходами.

**Статья 12.** Бюджеты всех уровней должны основываться на принципах единого планирования и всестороннего учета, экономии и бережливости, соизмерения возможностей, эффективности и баланса между доходами и расходами.

Правительства разных уровней должны создать механизм сбалансированности многолетнего бюджета.

**Статья 13.** Утвержденные собраниями народных представителей (далее — СНП) бюджеты не подлежат корректировке без соблюдения установленных законом процедур. Расходы правительств разных уровней, всех ведомств и подведомственных учреждений должны основываться на утвержденном бюджете, и расходы, не предусмотренные бюджетом, не допускаются.

**Статья 14.** Доклады об утвержденных СНП соответствующего уровня или Постоянными Комитетами (далее — ПК) СНП бюджетах, поправках в бюджет, итоговых отчетах, результатах исполнения бюджета, а также отчеты должны быть опубликованы для общественности финансовым ведомством правительства соответствующего уровня в течение 20 дней с момента утверждения, а также должны быть представлены пояснения по результатам планирования и исполнения финансовых трансфертов правительства соответствующего уровня и по таким важным вопросам, как осуществление займов.

Ведомственные бюджеты, итоговые отчеты об исполнении бюджета, утвержденные соответствующими финансовыми ведомствами правительства соответствующего уровня, а также отчеты должны быть опубликованы всеми ведомствами в течение 20 дней после утверждения, должны быть представлены пояснения по таким важным вопросам, как планирование и использование операционных расходов, указанных в ведомственных бюджетах и итоговых отчетах.

Правительства разных уровней, все ведомства и подведомственные учреждения должны опубликовывать для общественности информацию о государственных закупках на регулярной основе.

Раскрытие информации, предусмотренной в первых трех абзацах настоящей статьи, не относится к государственной тайне.

**Статья 15.** Государство осуществляет систему распределения налогов между центральным и местными бюджетами.

**Статья 16.** Государство осуществляет систему финансовых трансфертов. Финансовые трансферты должны быть стандартизированными, справедливыми и открытыми, для того чтобы способствовать обеспечению одинакового предоставления государственных услуг в регионах.

Финансовые трансферты включают трансферты от Центрального правительства местным правительствам и трансферты от местных правительств вышестоящих уровней правительствам нижестоящих уровней и являются общими трансфертами, которые планируются и используются правительствами на нижестоящем уровне на сбалансирование основных финансовых ресурсов регионов.

Специальные трансферты могут быть установлены в соответствии с законами, административно-правовыми актами и положениями Государственного совета КНР (далее — Госсовет) для решения особых задач. Должны устанавливаться и совершенствоваться на регулярной основе механизмы оценки и возврата специальных трансфертов. Не должны устанавливаться специальные трансферты для решения вопросов, которые могут быть эффективно урегулированы в условиях рыночной конкуренции.

Вышестоящие правительства при планировании специальных трансфертов не вправе требовать от правительств нижестоящего уровня осуществлять софинансирование, однако за исключением вопросов, за которые правительства нижестоящих и вышестоящих уровней несут совместную ответственность в соответствии с положениями Госсовета.

**Статья 17.** При разработке и исполнении бюджетов на всех уровнях должны быть созданы и усовершенствованы механизмы взаимного сдерживания и координации.

**Статья 18.** Бюджетный год начинается 1 января и заканчивается 31 декабря по григорианскому календарю.

**Статья 19.** Единицей исчисления бюджетных доходов и расходов является юань.

## **Глава 2. Функции и полномочия по управлению бюджетом**

**Статья 20.** Всекитайское Собрание Народных Представителей (далее — ВСНП) проверяет проекты центрального и местных бюджетов, а также отчеты об исполнении центрального и местных бюджетов; утверждает центральный бюджет и доклад об исполнении

центрального бюджета; изменяет или отменяет неправомерные решения ПК ВСНП по бюджету и итоговому отчету.

ПК ВСНП контролирует исполнение центрального и местных бюджетов; проверяет и утверждает план внесения поправок в центральный бюджет; проверяет и утверждает итоговый отчет Центрального правительства об исполнении бюджета; отменяет противоречащие Конституции, законам принимаемые Госсоветом административно-правовые акты, решения и приказы по бюджету и итоговому отчету; отменяет противоречащие Конституции, законам и административно-правовым актам принимаемые СНП провинций, автономных районов и городов центрального подчинения и их ПК местное законодательство и резолюции о бюджетах и итоговых отчетах.

**Статья 21.** Местное СНП уровня уезда и выше проверяет проект общего бюджета соответствующего уровня и отчет о его исполнении; утверждает бюджет соответствующего уровня и отчет о его исполнении; изменяет или отменяет неправомерные решения ПК СНП соответствующего уровня по вопросам бюджета и итогового отчета; отменяет неправомерные решения и приказы, принятые органами власти соответствующего уровня, по вопросам бюджета и итогового отчета о его исполнении.

ПК СНП уровня уезда и выше контролирует исполнение общего бюджета соответствующего уровня; проверяет и утверждает план внесения поправок в бюджет соответствующего уровня; проверяет и утверждает итоговый отчет об исполнении бюджета соответствующего уровня; отменяет неправомерные решения, приказы и постановления, принятые правительством соответствующего уровня, СНП нижестоящего уровня и ПК СНП, по вопросам бюджета и итогового отчета.

СНП волостей, национальных волостей, поселков проверяет и утверждает бюджет соответствующего уровня и отчет об его исполнении; контролирует исполнение бюджета соответствующего уровня; проверяет и утверждает план внесения поправок в бюджет соответствующего уровня; проверяет и утверждает итоговый отчет об исполнении бюджета соответствующего уровня; отменяет неправомерные решения и приказы, принятые правительством соответствующего уровня, по вопросам бюджета и итогового отчета.

**Статья 22.** Финансово-экономический комитет ВСНП проводит предварительную проверку предварительного проекта центрального бюджета и результатов исполнения бюджета за предыдущий год, предварительного плана внесения поправок в центральный бюджет и проекта итогового отчета о исполнении центрального бюджета, а также составляет замечания по предварительной проверке.

Соответствующий комитет СНП провинций, автономных районов и городов центрального подчинения проводит предварительную проверку предварительного проекта бюджета соответствующего уровня и результатов исполнения бюджета за предыдущий год, предварительного проекта внесения поправок бюджета соответствующего уровня и проекта итогового отчета о исполнении бюджета соответствующего уровня, а также составляет замечания по предварительной проверке.

Соответствующий специальный комитет СНП городов с районным делением, автономных областей проводит предварительную проверку предварительного проекта бюджета соответствующего уровня и результатов исполнения бюджета за предыдущий год, плана внесения поправок в бюджет соответствующего уровня и итогового отчета об исполнении бюджета соответствующего уровня, а также составляет замечания по предварительной проверке. В тех случаях, когда специальный комитет не создан, изучение указанных вопросов проводит и составляет замечания соответствующий рабочий орган ПК СНП соответствующего уровня.

ПК СНП уровня уездов, автономных уездов, городов без районного деления, районов городского типа проводит предварительную проверку предварительного проекта бюджета соответствующего уровня и результатов исполнения бюджета за предыдущий год, а также составляет замечания по предварительной проверке. Соответствующий рабочий орган ПК СНП уровня уездов, автономных уездов, городов без районного деления, районов городского типа проводит изучение замечаний по предварительному плану внесения поправок в бюджет соответствующего уровня и по проекту итогового отчета об исполнении бюджета соответствующего уровня, а также составляет соответствующие замечания.

В ходе предварительной проверки специальным комитетом СНП уровня городов с районным делением, автономных областей и выше при составлении замечаний соот-

ветствующим рабочим органом ПК должны приглашаться к участию представители СНП соответствующего уровня.

В отношении замечаний, составленных в соответствии с абзацами 1–4 настоящей статьи, финансовые ведомства правительств соответствующих уровней должны своевременно представлять информацию по возникшим вопросам.

Замечания, составленные в соответствии с абзацами 1–4 настоящей статьи, а также информация и отзывы, поступившие от финансовых ведомств соответствующих уровней, должны быть распечатаны и представлены депутатам СНП соответствующего уровня.

ПК ВСНП и соответствующие рабочие органы ПК СНП провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, а также городов с районным делением, автономных областей в соответствии с решением ПК СНП соответствующего уровня оказывают содействие финансово-экономическому комитету или соответствующему специальному комитету СНП соответствующего уровня в проведении конкретной работы по проверке проектов бюджетов, планов внесения поправок в бюджет, проектов итоговых отчетов и контролю за исполнением бюджета.

**Статья 23.** Госсовет разрабатывает проект центрального бюджета и проект итогового отчета; представляет доклад о проекте центрального и местных бюджетов для ВСНП; представляет для регистрации ПК ВСНП отчеты о консолидированных бюджетах, поданных для регистрации правительствами провинций, автономных районов и городов центрального подчинения; организует исполнение центрального и местных бюджетов; принимает решение об использовании резервных фондов центрального бюджета; разрабатывает план внесения поправок в центральный бюджет; контролирует исполнение бюджетов ведомствами центрального правительства; изменяет или отменяет неправомерные приказы и решения, принятые ведомствами центрального правительства или местными правительствами по вопросам, касающимся бюджетов или итоговых отчетов; докладывает в ВСНП или его ПК об исполнении центрального и местных бюджетов.

**Статья 24.** Местные правительства уровня уезда и выше разрабатывают проекты бюджетов и итоговых отчетов об исполнении бюджетов соответствующего уровня; докладывают о проектах общих бюджетов соответствующего уровня в СНП соответствующего уровня; направляют для регистрации консолидированные бюджеты, составленные правительствами нижестоящего уровня и представленные ими в ПК СНП соответствующего уровня; организуют исполнение общего бюджета соответствующего уровня; принимают решение об использовании резервных фондов бюджета соответствующего уровня; разрабатывают план внесения поправок в бюджет соответствующего уровня; контролируют исполнение бюджета ведомствами соответствующего уровня и правительствами нижестоящего уровня; изменяют или отменяют неправомерные приказы и решения, принятые ведомствами соответствующего уровня и правительствами соответствующего уровня, касающиеся бюджета и итоговых отчетов об исполнении бюджетов; докладывают в СНП соответствующего уровня или в его ПК об исполнении общего бюджета соответствующего уровня.

Местные правительства волостей, национальных волостей, поселков разрабатывают проекты бюджетов и итоговых отчетов; докладывают о проектах бюджетов соответствующего уровня в СНП соответствующего уровня; организуют исполнение бюджетов соответствующего уровня; принимают решение об использовании резервных фондов бюджета соответствующего уровня; разрабатывают план внесения поправок в бюджет соответствующего уровня; докладывают в СНП соответствующего уровня об исполнении бюджета соответствующего уровня.

С одобрения правительства провинции, автономного района или города центрального подчинения проект бюджета уровня волостей, национальных волостей, поселков, плана о внесении поправок в бюджет и проект итогового отчета могут быть разработаны вышестоящим правительством и представлены на проверку и утверждение в СНП волостей, национальных волостей, поселков в соответствии с положениями статьи 21 настоящего Закона.

**Статья 25.** Финансовое ведомство Госсовета разрабатывает проект центрального бюджета и проект итогового отчета; организует практическое исполнение центрального и местных бюджетов; вносит предложения об использовании резервных фондов центрального бюджета, разрабатывает план внесения поправок в центральный бюджет; регулярно докладывает Госсовету об исполнении центрального и местных бюджетов.

Финансовые ведомства местных правительств разных уровней разрабатывают проекты бюджетов соответствующего уровня и итоговых отчетов; организуют практическое исполнение общего бюджета соответствующего уровня; выдвигают предложения об использовании резервных фондов бюджета соответствующего уровня; разрабатывают план внесения поправок в бюджет соответствующего уровня; регулярно докладывают правительству соответствующего уровня и финансовому ведомству правительства вышестоящего уровня о результатах исполнения общего бюджета соответствующего уровня.

**Статья 26.** Все ведомства разрабатывают проекты своих бюджетов и итоговых отчетов; организуют и контролируют исполнение своих бюджетов; регулярно докладывают в финансовые ведомства правительства соответствующего уровня о результатах исполнения бюджета.

Все подведомственные учреждения разрабатывают проекты своих бюджетов и итоговые отчеты об их исполнении; согласно государственным положениям осуществляют отчисления в доходы бюджета, планируют бюджетные расходы, а также подвергаются контролю соответствующих органов государства.

### **Глава 3. Бюджетные доходы и расходы**

**Статья 27.** Доходы основного бюджета включают все налоговые доходы, доходы с административных сборов, доходы от использования государственного имущества, трансфертные доходы и прочие доходы.

Расходы основного бюджета классифицируются в соответствии с их функциями и включают расходы на основные государственные услуги, дипломатию, общественную безопасность, оборону, сельское хозяйство, охрану окружающей среды, образование, науку и технику, культуру, здравоохранение, спорт, социальное обеспечение, занятость и прочие расходы.

Расходы основного бюджета классифицируются в соответствии с их экономическим характером и включают расходы на выплату заработной платы, расходы на товары и услуги, капитальные расходы и прочие расходы.

**Статья 28.** Размеры доходов и расходов бюджета правительственного фонда, бюджета по операциям с государственным капиталом и бюджета фонда социального страхования определяются в соответствии с законами, административно-правовыми актами и положениями Госсвета.

**Статья 29.** Конкретные правила распределения соответствующих доходных и расходных статей между центральным и местными бюджетами, передачи доходов из местных бюджетов в центральный бюджет, передачи из центрального бюджета налоговых отчислений или трансфертов в местные бюджеты должны быть утверждены Госсветом и доведены до сведения ПК ВСНП.

**Статья 30.** Правительства вышестоящего уровня не могут, не выходя за пределы своих полномочий, распоряжаться бюджетными средствами правительства нижестоящего уровня. Ни одно правительство нижестоящего уровня не может использовать или удерживать бюджетные средства, принадлежащие органам власти вышестоящего уровня.

### **Глава 4. Разработка бюджета**

**Статья 31.** Госсвет должен своевременно направлять уведомление о подготовке проекта бюджета на следующий год. Конкретные вопросы, связанные с разработкой проекта бюджета, должны решаться финансовым ведомством Госсвета.

Правительства, ведомства и подведомственные учреждения разных уровней должны разрабатывать проекты бюджетов в срок, установленный Госсветом.

**Статья 32.** Бюджеты всех уровней должны разрабатываться в соответствии с годовыми целями социально-экономического развития, общими требованиями государственного макрорегулирования и необходимостью обеспечения многолетнего баланса бюджетов с учетом выполнения бюджета и результатов оценки соответствующих расходов за предыдущий год, а также прогнозов объемов доходов и расходов на текущий год с учетом мнения всех заинтересованных участников соответствующего процесса.

Правительства разных уровней, которые в соответствии с их полномочиями принимают решения или устанавливают административные меры, связанные с увеличением или сокращением финансовых доходов или расходов, должны отразить это в проекте бюджета до утверждения бюджета.

Все ведомства и подведомственные учреждения должны разрабатывать проекты бюджета данного ведомства или данного подведомственного учреждения в соответствии с установленными финансовым ведомством Госсовета правилами разработки бюджета, а именно классификацией бюджетных доходов и расходов, нормами и требованиями бюджетных расходов, а также правилами целевого управления, и с учетом потребностей исполнения возложенных на них полномочий и задач по развитию в соответствии с законом, а также имеющимися основными фондами.

В целях классификации государственных доходов и расходов, указанных в предыдущем абзаце, доходы подразделяются на класс, раздел, пункт и подпункт; расходы, классифицируемые по их функции, подразделяются на класс, раздел и пункт, а классифицируемые по своей экономической природе — на класс и раздел.

**Статья 33.** Правительства провинций, автономных районов и городов центрального подчинения должны в срок, определенный Госсоветом, представить проекты общих бюджетов соответствующего уровня в Госсовет для проверки и консолидации.

**Статья 34.** Часть средств, необходимых для центрального основного бюджета, может быть получена за счет внутренних и внешних долговых займов, которые должны иметь соответствующий объем и законную структуру.

При управлении остатками задолженности центрального основного бюджета размеры остатков не должны превышать лимит, утвержденный ВСНП.

Финансовое ведомство Госсовета несет непосредственную ответственность за единое управление долгами центрального правительства.

**Статья 35.** Местные бюджеты различных уровней должны разрабатываться по принципу непревышения расходов над доходами, сохранения баланса между доходами и расходами или отсутствия дефицита, если иное не предусмотрено настоящим Законом.

Часть средств, необходимых для инвестирования в строительство из бюджета провинции, автономного района или города центрального подчинения, может быть получена путем выпуска облигаций местным правительством в пределах, установленных Госсоветом. Размер долга утверждается Госсоветом, который представляет его на утверждение ВСНП или ПК ВСНП. Долги провинций, автономных районов и городов центрального подчинения, образовавшиеся в соответствии с пределами, установленными Госсоветом, включаются в план внесения поправок в бюджет соответствующего уровня, который представляется ПК СНП соответствующего уровня для утверждения. Заимствованные долги должны быть погашены запланированным и стабильным источником средств и могут использоваться только для государственных капитальных расходов, а не для текущих расходов.

За исключением случаев, предусмотренных в предыдущем абзаце, местные правительства и их ведомства соответствующего уровня не могут заимствовать средства каким-либо образом.

За исключением случаев, предусмотренных законом, местные правительства и подчиненные им ведомства не могут каким-либо образом предоставлять гарантии возврата заимствований для каких-либо организаций или частных лиц.

Госсовет создает механизм оценки и предупреждения рисков задолженности местных правительств, механизм ликвидации чрезвычайных ситуаций и систему отчетности. Финансовое ведомство Госсовета осуществляет контроль за долгами местных правительств.

**Статья 36.** Разработка бюджетных доходов разных уровней должна соответствовать уровню социально-экономического развития и быть взаимосвязана с финансовой политикой.

Правительства, ведомства и подведомственные учреждения должны в соответствии с положениями настоящего Закона включать все правительственные доходы в бюджет и не должны скрывать или уменьшать их.

**Статья 37.** Бюджетные расходы разных уровней разрабатываются с учетом их классификаций по их функциям и экономическому характеру в соответствии с положениями настоящего Закона.

Разработка бюджетных расходов разных уровней должна осуществляться на основе принципа бережливости и экономии, а также при строгом контроле операционных расходов и расходов на капитальное строительство, в частности расходов на строительство административных зданий всех ведомств и подведомственных учреждений.

Разработка расходов основных бюджетов разных уровней должна осуществляться путем единого и всестороннего планирования при условии обеспечения разумных потребностей в основных государственных услугах с приоритетным распределением ключевых расходов, установленных государством.

**Статья 38.** Общие трансферты должны разрабатываться в соответствии с основными стандартами и методами расчета, установленными Госсоветом. Специальные трансферты должны быть распределены по регионам и по целям.

Правительства уровня уезда и выше должны заблаговременно сообщать правительствам нижестоящего уровня сумму трансфертов для правительства нижестоящего уровня.

Местные правительства всех уровней должны включать в бюджет соответствующего уровня прогнозируемые суммы трансфертов, информация о которых предоставлена вышестоящими правительствами.

**Статья 39.** В центральном и соответствующих местных бюджетах должны быть предусмотрены необходимые средства для оказания помощи старым революционным районам, районам, населенным национальными меньшинствами, пограничным районам и районам, страдающим от нищеты, в целях социально-экономического развития.

**Статья 40.** В основных бюджетах разных уровней от 1 до 3 процентов от суммы бюджетных расходов предусматривается на покрытие расходов, связанных со стихийными бедствиями и другими чрезвычайными ситуациями, а также непредвиденных расходов при исполнении бюджетов текущего года.

**Статья 41.** Согласно распоряжениям Госсовета, в основных бюджетах разных уровней могут быть учреждены бюджетные оборотные фонды, предназначенные для поддержания сезонного платежного баланса в течение бюджетного года, которые распределяются правительствами соответствующего уровня.

Стабилизационные фонды бюджетов могут создаваться в основных бюджетах разных уровней для восполнения дефицита бюджетных средств в последующие годы.

**Статья 42.** Переходящие средства бюджетов правительств разных уровней за предыдущий год используются в следующем году для покрытия расходов по переходящим проектам; переходящие средства, не использованные в течение двух лет подряд, администрируются в качестве избыточных средств.

Все ведомства и подведомственные учреждения распоряжаются избыточными и переходящими средствами бюджета за предыдущий год в соответствии с положениями финансового ведомства Госсовета.

## **Глава 5. Проверка и утверждение бюджета**

**Статья 43.** Центральный бюджет должен быть проверен и утвержден ВСНП.

Местные бюджеты разных уровней должны проверяться и утверждаться СНП соответствующего уровня.

**Статья 44.** Финансовое ведомство Госсовета должно представить предварительный проект центрального бюджета в Финансово-экономический комитет ВСНП для предварительной проверки за сорок пять дней до проведения ежегодной сессии ВСНП.

Финансовые ведомства правительств провинций, автономных округов, городов центрального подчинения должны за 30 дней до проведения ежегодной сессии СНП соответствующего уровня представить предварительный проект бюджета соответствующего уровня в соответствующий специальный комитет СНП соответствующего уровня для предварительной проверки.

Финансовые ведомства правительств городов с районным делением, автономных областей должны за 30 дней до проведения ежегодной сессии СНП соответствующего уровня представить предварительный проект бюджета соответствующего уровня в соответствующий специальный комитет СНП соответствующего уровня для предварительной проверки или в специальный рабочий орган ПК СНП соответствующего уровня для составления замечаний.

Финансовые ведомства правительств уездов, городов без районного деления, районов городского типа должны за 30 дней до проведения ежегодной сессии СНП соответствующего уровня представить предварительный проект бюджета соответствующего уровня в ПК СНП соответствующего уровня для предварительной проверки.

**Статья 45.** СНП уездов, автономных уездов, городов без районного деления, районов городского типа, волостей, национальных волостей, поселков должны разными способами организовывать работу депутатов СНП соответствующего уровня для заслушивания мнений избирателей и представителей всех социальных групп до проведения заседания по вопросу проверки проекта бюджета.

**Статья 46.** Проекты бюджетов, представляемые на проверку и утверждение в СНП разных уровней, должны быть подробными. Расходы основного бюджета соответствующего уровня должны классифицироваться в соответствии с их функциями и указываться вплоть до пунктов; основные расходы должны классифицироваться в соответствии с их экономическим характером и указываться вплоть до разделов. Расходы бюджетов правительственных фондов, бюджетов по операциям с государственным капиталом и бюджетов фондов социального страхования должны классифицироваться в соответствии с их функциями и указываться вплоть до пунктов.

**Статья 47.** Госсовет в ходе сессии ВСНП представляет Собранию доклад о проектах центрального бюджета и местных бюджетов об их исполнении.

Местные правительства разных уровней в ходе сессии СНП соответствующего уровня представляют Собранию доклад о проектах общих бюджетов и об их исполнении.

**Статья 48.** ВСНП и местные СНП разных уровней при основной проверке проектов бюджетов и их докладов, а также докладов об исполнении бюджетов уделяют внимание следующим критериям:

- 1) соответствует ли исполнение бюджета за предыдущий год требованиям бюджетных резолюций СНП соответствующего уровня;
- 2) соответствует ли бюджетное планирование положениям настоящего Закона;
- 3) осуществляется ли бюджетное планирование в соответствии с политическим курсом социально-экономического развития, и осуществима ли политика доходов и расходов;
- 4) соответствует ли бюджетное планирование ключевым расходам и крупным инвестиционным проектам;
- 5) разработан ли бюджет в полном объеме и в соответствии с положениями статьи 46 настоящего Закона;
- 6) являются ли предусмотренные бюджетом трансферты правительствам нижестоящих уровней нормированными и надлежащими;
- 7) являются ли заимствования в рамках бюджетного планирования законными и рациональными, существует ли плановый и стабильный источник средств для погашения долгов;
- 8) ясны ли пояснения по важным вопросам, связанным с бюджетом.

**Статья 49.** Финансово-экономический комитет ВСНП представляет в президиум ВСНП доклад о результатах проверки проектов центрального и местных бюджетов и о результатах их исполнения.

Соответствующие специальные комитеты СНП провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, а также городов с районным делением, автономных областей и ПК СНП уездов, автономных уездов, городов без районного деления, районов городского типа представляют в президиум СНП соответствующего уровня доклад о результатах проверки проекта общего бюджета и о результатах его исполнения за предыдущий год.

Отчет о результатах экспертизы должен включать:

- 1) оценку результатов исполнения бюджета за предыдущий год и выполнения бюджетных резолюций СНП соответствующего уровня;
- 2) оценку соответствия проекта бюджета текущего года положениям настоящего Закона, а также его реальной исполнимости;
- 3) предложения по утверждению проекта бюджета и доклада о бюджете СНП соответствующего уровня;
- 4) предложения и рекомендации по вопросам исполнения годового бюджета, совершенствования системы управления бюджетом, повышения эффективности исполнения бюджета, усиления бюджетного контроля.

**Статья 50.** Правительства волостей, национальных волостей, поселков должны своевременно направлять бюджет соответствующего уровня, утвержденный СНП соответствующего уровня, в правительство вышестоящего уровня на регистрацию. Местные правительства уровня уезда и выше должны своевременно направлять бюджет соответствующего уровня, утвержденный СНП соответствующего уровня, вместе с консолидированным бюджетом правительства нижестоящего уровня в правительство вышестоящего уровня для регистрации.

Местные правительства уровня уезда и выше должны после консолидации бюджетов, представленных в соответствии с положениями предыдущего абзаца правительствами нижестоящих уровней, направить консолидированный бюджет на регистрацию в ПК СНП соответствующего уровня. Госсовет после консолидации всех бюджетов, поданных для регистрации правительствами провинций, автономных районов и городов центрального подчинения должен в соответствии с положениями предыдущего абзаца направить на регистрацию консолидированный бюджет в ПК ВСНП.

**Статья 51.** В случае если Госсовет и все местные правительства уровня уезда и выше сочтут, что бюджет, направленный, согласно положениям статьи 50 настоящего Закона, для регистрации правительством нижестоящего уровня, противоречит законам, административно-правовым актам, содержит другие несоответствия, и что резолюция об утверждении бюджета должна быть отменена, такое правительство должно поставить соответствующий вопрос перед ПК СНП соответствующего уровня для рассмотрения и принятия решения.

**Статья 52.** После утверждения бюджетов разных уровней СНП соответствующего уровня, финансовые ведомства правительств соответствующих уровней должны в течение 20 дней направить согласования бюджетов во все ведомства соответствующего уровня. Все ведомства должны в течение 15 дней после получения согласования бюджета от финансовых ведомств правительств соответствующих уровней направить согласования бюджетов своим подведомственным учреждениям.

Общие трансферты Центрального правительства местным правительствам должны быть официально объявлены в течение 30 дней после утверждения бюджета ВСНП. Специальные трансферты Центрального правительства местным правительствам должны быть официально объявлены в течение 90 дней после утверждения бюджета ВСНП.

Правительства провинций, автономных районов и городов центрального подчинения после получения общих трансфертов и специальных трансфертов от Центрального правительства, должны в течение 30 дней официально сообщить об этом правительствам уровня уезда и выше в их соответствующих административных регионах.

Общие трансферты и специальные трансферты правительствам нижестоящих уровней, предусмотренные местными бюджетами уровня уезда и выше, должны быть официально объявлены в течение 30 дней и 60 дней соответственно после утверждения бюджета СНП соответствующего уровня.

Трансферты, предназначенные для решения проблем в случае стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, должны быть своевременно предоставлены в бюджет; трансферты могут предоставляться в рассрочку или выплачиваться авансом с последующим полным расчетом.

Финансовые ведомства правительства уровня уезда и выше должны направить копии утвержденных бюджетов всех ведомств соответствующего уровня и утвержденные трансфертные бюджеты правительств нижестоящего уровня в финансово-экономический комитет соответствующим специальным комитетам и соответствующим рабочим органам ПК СНП соответствующего уровня.

## **Глава 6. Исполнение бюджета**

**Статья 53.** Исполнение бюджетов разных уровней должно быть организовано правительствами соответствующих уровней. Финансовые ведомства правительств соответствующих уровней ответственны за возлагаемую на них работу.

Все ведомства и подведомственные учреждения являются субъектами исполнения бюджетов данных ведомств и подведомственных учреждений, которые ответственны за исполнение бюджета данных ведомств и подведомственных учреждений, а также ответственны за результаты его исполнения.

**Статья 54.** После начала бюджетного года и до утверждения проектов бюджетов разных уровней СНП соответствующего уровня, можно планировать следующие расходы:

- 1) переходящие расходы с предыдущего года;
- 2) основные расходы ведомств, проектные расходы и трансфертные расходы правительствам нижестоящих уровней, которые должны быть выплачены в текущем году исходя из объема бюджетных расходов за аналогичный период предыдущего года;
- 3) расходы, необходимые для выполнения платежных обязательств согласно предписаниям закона, а также расходы на разрешение чрезвычайных ситуаций, таких как стихийные бедствия.

Информация о планировании расходов в соответствии с положениями предыдущего абзаца должна быть разъяснена в докладе по проекту бюджета.

После утверждения бюджетов СНП соответствующего уровня утвержденный бюджет должен быть исполнен.

**Статья 55.** Ведомства и подведомственные учреждения, отвечающие за сбор доходов в бюджет, должны согласно положениям законов, административно-правовых актов своевременно и в полном объеме собирать бюджетные доходы, подлежащие поступлению в бюджет. Такие ведомства и подведомственные учреждения не могут в нарушение положений закона, административно-правовых актов взимать излишние суммы, суммы, по которым срок уплаты не наступил, суммы не в полном объеме, предоставлять освобождение от уплаты или отсрочку уплаты бюджетных доходов, которые должны поступить в бюджет, а также не могут удерживать, задерживать или незаконно присваивать доходы бюджета.

Правительства разных уровней не могут выдавать показатели доходов ведомствам и подведомственным учреждениям, занимающимся сбором бюджетных доходов.

**Статья 56.** Все государственные доходы должны передаваться в Казначейство, и ни одно ведомство, подведомственное учреждение или частное лицо не должно удерживать, задерживать, присваивать или прекращать платежи доходов бюджета.

Для отдельных специальных фондов, определенных законом и утвержденных Госсоветом, могут открываться финансовые счета в соответствии с положениями Госсовета.

**Статья 57.** Финансовые ведомства правительств разных уровней должны в соответствии с законом, административно-правовыми актами и положениями, разработанными финансовым ведомством Госсовета, своевременно и в полном объеме осуществлять бюджетные расходы, а также усиливать управление и контроль за бюджетными расходами.

Расходы правительств разных уровней, всех ведомств и подведомственных учреждений должны исполняться на основе бюджета, поддельные выплаты не допускаются.

Правительства разных уровней, все ведомства и подведомственные учреждения должны проводить оценку эффективности бюджетных расходов.

**Статья 58.** К учету доходов и расходов бюджетов разных уровней применяется метод кассового учета.

В случае возникновения особых вопросов, к которым применяется метод начисления в соответствии с положениями Госсовета, соответствующие вопросы доводятся до сведения ПК СНП соответствующего уровня.

**Статья 59.** Для каждого бюджета уровня уезда и выше должно быть создано Казначейство; при наличии необходимых условий казначейства следует создавать в волостях, национальных волостях, поселках.

Делами Центрального казначейства должен управлять Народный банк КНР. Управление делами местных казначейств осуществляется согласно соответствующим положениям Госсовета.

Казначейства разных уровней на основе соответствующих государственных положений должны руководить своевременным и точным сбором, распределением, сохранением и оборотом бюджетных доходов и осуществлением бюджетных расходов.

Финансовые ведомства правительств разных уровней наделены полномочиями по распоряжению средствами казначейств соответствующих уровней. Ни одно ведомство, подведомственное учреждение или частное лицо не имеют права без разрешения финансовых ведомств правительств соответствующего уровня извлекать средства из бюджета или в какой бы то ни было форме распоряжаться средствами, уже поступившим в бюджет, за исключением случаев, когда законы либо административно-правовые акты предусматривают иное.

Правительства разных уровней должны укреплять систему управления и контроля над казначействами соответствующих уровней, совершенствовать администрирование средствами казначейства, а также рационально регулировать баланс казначейства в соответствии с положениями Госсовета.

**Статья 60.** В тех случаях, когда средства, уже поступившие в Казначейство, подлежат возврату в соответствии с положениями законов, административно-правовыми актами или решениями Госсовета, финансовые ведомства правительств различных уровней или иные уполномоченные органы должны своевременно осуществить возврат. Не допускается возврат поступивших в Казначейство денежных средств для разрешения вопросов, связанных на основании положений с осуществлением расходов.

**Статья 61.** Государство осуществляет казначейскую систему централизованного сбора и централизованных выплат, а также казначейское централизованное управление всеми государственными доходами и расходами.

**Статья 62.** Правительства разных уровней должны усилить руководство по исполнению бюджета, поддерживать ведомства, ведающие сбором доходов в бюджет, в том числе финансовые ведомства, налоговые и таможенные органы, которые в соответствии с законом организуют бюджетные доходы, а также поддерживать финансовые ведомства правительств для строгого управления бюджетными расходами.

Финансовые ведомства, налоговые и таможенные органы в процессе исполнения бюджета должны усиливать анализ исполнения бюджета и при обнаружении каких-либо проблем без промедления предлагать правительству соответствующего уровня меры по их разрешению.

**Статья 63.** Ведомства и подведомственные учреждения должны усиливать управление бюджетными доходами и расходами; они не должны удерживать или использовать бюджетные доходы, предназначенные для перечисления, а также не должны самовольно менять целевое назначение бюджетных расходов.

**Статья 64.** План использования резервных фондов бюджета разных уровней должен составляться финансовыми ведомствами правительств соответствующих уровней и передаваться правительствам соответствующих уровней для принятия решения.

**Статья 65.** Бюджетные оборотные фонды разных уровней, управляемые финансовыми ведомствами правительств соответствующих уровней, не могут использоваться в других целях.

**Статья 66.** В тех случаях, когда в годовом исполнении основных бюджетов разных уровней превышен доход, он может использоваться только для сокращения дефицита или пополнения стабилизационного фонда бюджета.

Остаток средств в основном бюджете разных уровней должен использоваться для пополнения стабилизационного фонда бюджета.

В тех случаях, когда в процессе исполнения основного бюджета провинции, автономного района или города центрального подчинения возникает недобор при ежегодном исполнении, а баланс доходов и расходов не может быть достигнут путем перевода средств из стабилизационного фонда бюджета или путем сокращения расходов, правительства провинции, автономного района или города центрального подчинения с утверждения СНП соответствующего уровня или его ПК могут предусмотреть дефицит, о котором направляется отчет в финансовое ведомство при Госсовете для регистрации, а также должно быть предусмотрено восполнение в бюджете следующего года.

## **Глава 7. Внесение поправок в бюджет**

**Статья 67.** В центральный бюджет, утвержденный ВСНП, или местные бюджеты разных уровней, утвержденные местными СНП соответствующих уровней, необходимо внести изменения, если в ходе их исполнения выявляются следующие обстоятельства:

- 1) необходимо увеличить или уменьшить общие расходы из бюджета;
- 2) необходимо использовать средства стабилизационного фонда бюджета;
- 3) необходимо скорректировать или уменьшить суммы основных расходов, предусмотренных в бюджете;
- 4) необходимо увеличить сумму заемных средств.

**Статья 68.** При исполнении бюджета правительства разных уровней, как правило, не разрабатывают новую политику и не принимают меры по увеличению финансовых доходов или расходов, а также не устанавливают политику и не принимают меры по сокращению финансовых доходов; если такое увеличение или сокращение имеет место и поправки в бюджет являются необходимыми, то в план внесения поправок в бюджет должны быть внесены соответствующие изменения.

**Статья 69.** При исполнении бюджетов правительства разных уровней должны разработать план внесения поправок в бюджет, если осуществление бюджетных поправок необходимо. План внесения поправок в бюджет должен содержать причину, пункт и сумму при внесении поправок в бюджет.

В тех случаях, когда в ходе исполнения бюджета необходимо увеличить бюджетные расходы в связи с наступлением таких чрезвычайных ситуаций, как стихийные бедствия, в первую очередь используются резервные средства; если средств резервных фондов недостаточно, то правительства разных уровней сначала могут спланировать расходы, затем включить их в план внесения поправок в бюджет, если они относятся к корректировке бюджета.

Финансовое ведомство Госсовета должно направить предварительный план внесения поправок в бюджет в Финансово-экономический комитет ВСНП для предварительной проверки за 30 дней до проведения заседания ПК ВСНП по вопросу проверки и утверждения плана внесения поправок в бюджет.

Финансовые ведомства правительств провинций, автономных районов или городов центрального подчинения должны направить предварительный план внесения поправок в бюджет в специальный комитет СНП соответствующего уровня для предварительной проверки за 30 дней до проведения заседания ПК СНП соответствующего уровня по вопросу проверки и утверждения плана внесения поправок в бюджет.

Финансовые ведомства городов с районным делением, автономных областей должны направить предварительный план внесения поправок в бюджет в соответствующий специальный комитет СНП соответствующего уровня для предварительной проверки или направить его в соответствующие рабочие органы для составления замечаний за 30 дней до проведения заседания ПК СНП соответствующего уровня по вопросу проверки и утверждения плана внесения поправок в бюджет.

Финансовые ведомства уездов, автономных уездов, городов без районного деления, районов городского типа должны направить предварительный план внесения поправок в бюджет в соответствующие рабочие органы ПК СНП соответствующих уровней для составления замечаний за 30 дней до проведения заседания ПК СНП соответствующего уровня по вопросу проверки и утверждения плана внесения поправок в бюджет.

План внесения поправок в центральный бюджет должен быть направлен в ПК ВСНП для проверки и утверждения. Планы внесения поправок в местные бюджеты уровня уезда и выше должны направляться на проверку и утверждение в ПК СНП соответствующего уровня; планы внесения поправок в бюджеты волостей, национальных волостей, поселков должны направляться в СНП соответствующего уровня для проверки и утверждения. Бюджет не может быть скорректирован без утверждения.

**Статья 70.** Правительства разных уровней должны строго выполнить уже утвержденный план внесения поправок в бюджет. Ни одно правительство разных уровней не может принимать решение о внесении поправок в бюджет в нарушение положений, предусмотренных в статье 69 настоящего Закона.

В случае принятия решения, противоречащего положениям предыдущего абзаца, СНП соответствующего уровня, ПК СНП соответствующего уровня или правительства вышестоящих уровней должны распорядиться об его изменении или отмене.

**Статья 71.** В процессе исполнения бюджета изменение бюджетных расходов местных правительств разных уровней, обусловленное увеличением предоставляемых специальных трансфертов правительствами вышестоящего уровня и не требующее от правительства соответствующего уровня софинансирования, не относится к корректировке бюджета.

Местные правительства уровня уезда и выше по получении увеличенных специальных трансфертов должны доложить об этом в ПК СНП соответствующего уровня. Местные правительства волостей, национальных волостей, поселков по получении увеличенных специальных трансфертов должны доложить об этом в СНП соответствующего уровня.

**Статья 72.** Бюджетные расходы ведомств и подведомственных учреждений должны осуществляться в соответствии со статьями бюджета. В случае необходимости перераспределения бюджетных средств по разным бюджетным статьям, бюджетным уровням или бюджетным проектам в соответствии с положениями финансового ведомства Госсвета осуществляется строгий контроль.

**Статья 73.** После утверждения разработанных местными властями планов внесения поправок в бюджет они должны направить их для регистрации в правительство вышестоящего уровня.

## **Глава 8. Итоговый отчет об исполнении бюджета**

**Статья 74.** Проекты итоговых отчетов должны разрабатываться правительствами разных уровней, всеми ведомствами и подведомственными учреждениями в конце каждого бюджетного года в сроки, установленные Госсветом.

Конкретные вопросы, касающиеся разработки проекта итогового отчета об исполнении бюджета, должны определяться финансовым ведомством Госсвета.

**Статья 75.** Проект разработки итогового отчета должен соответствовать законам, административно-правовым актам и обеспечивать точность подсчета доходов и расходов, полноту содержания и своевременность представления данных.

Проект итогового отчета должен соответствовать бюджету, в котором бюджетные показатели, скорректированные бюджетные показатели и показатели итогового отчета должны быть представлены отдельно. Расходы основного бюджета должны классифицироваться по их функции и указываться вплоть до пунктов, а также классифицироваться по своему экономическому характеру и указываться вплоть до разделов.

**Статья 76.** Ведомства разных уровней должны проверить проекты итоговых отчетов всех подведомственных им учреждений и консолидировать их, а также разработать проекты итоговых отчетов ведомств и в течение установленного срока направить эти проекты в финансовое ведомство правительства соответствующего уровня для проверки.

В случае если после проверки проектов итоговых отчетов всех ведомств соответствующих уровней финансовыми ведомствами правительств разных уровней обнаружены несоответствия законам и административно-правовым актам, они имеют право это исправить.

**Статья 77.** Финансовое ведомство Госсвета разрабатывает проект итогового отчета об исполнении центрального бюджета и направляет его после завершения аудита органом Госсвета по аудиту в Госсвет для проверки, затем Госсвет направляет его в ПК ВСНП для проверки и утверждения.

Финансовое ведомство правительства уровня уезда и выше разрабатывает проект итогового отчета об исполнении бюджета соответствующего уровня и направляет его после завершения аудита органом правительства соответствующего уровня по аудиту в правительство соответствующего уровня для проверки, затем правительство соответствующего уровня направляет его в ПК СНП соответствующего уровня для проверки и утверждения.

Правительства волостей, национальных волостей, поселков разрабатывают проект итогового отчета об исполнении бюджета соответствующего уровня и направляют его в СНП соответствующего уровня для проверки и утверждения.

**Статья 78.** Финансовое ведомство Госсвета должно направить проект итогового отчета об исполнении центрального бюджета за предыдущий год в Финансово-экономический комитет ВСНП для предварительной проверки за 30 дней до проведения заседания ПК ВСНП по вопросу о проверке и утверждении итогового отчета об исполнении центрального бюджета.

Финансовые ведомства правительств провинций, автономных районов и городов центрального подчинения должны направить проект итогового отчета об исполнении бюджета соответствующего уровня за предыдущий год в соответствующий специальный комитет СНП соответствующего уровня для предварительной проверки за 30 дней до проведения заседания ПК СНП соответствующего уровня по вопросу о проверке и утверждении итогового отчета об исполнении бюджета соответствующего уровня.

Финансовые ведомства правительств городов с районным делением, автономных областей должны направить проект итогового отчета об исполнении бюджета соответ-

ствующего уровня за предыдущий год в соответствующий специальный комитет СНП соответствующего уровня для предварительной проверки или направить в соответствующий специальный рабочий орган ПК СНП соответствующего уровня для подготовки замечаний за 30 дней до проведения заседания ПК СНП соответствующего уровня по вопросу о проверке и утверждении итогового отчета об исполнении бюджета соответствующего уровня.

Финансовые ведомства правительств уездов, автономных уездов, городов без районного деления, районов городского типа должны направить проект итогового отчета об исполнении бюджета соответствующего уровня за предыдущий год в соответствующий специальный рабочий орган ПК СНП соответствующего уровня для подготовки замечаний за 30 дней до проведения заседания ПК СНП соответствующего уровня по вопросу о проверке и утверждении итогового отчета об исполнении бюджета соответствующего уровня.

Финансово-экономический комитет ВСНП и соответствующие специальные комитеты СНП провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, а также городов с районным делением, автономных областей направляют доклад о результатах проверки проектов итоговых отчетов об исполнении бюджетов соответствующих уровней в ПК СНП соответствующего уровня.

**Статья 79.** ПК СНП уровня уезда и выше, а также СНП волостей, национальных волостей, поселков при проверке проекта итогового отчета об исполнении бюджета соответствующего уровня обращают особое внимание на следующее:

- 1) бюджетные доходы;
- 2) реализация политики в области расходов, а также эффективность результатов использования ключевых расходов и фондов крупных инвестиционных проектов;
- 3) использование переходящих средств;
- 4) остатки средств;
- 5) исполнение бюджета и внесение поправок в бюджет соответствующего уровня;
- 6) планирование и исполнение финансовых трансфертов;
- 7) размер, структура, использование и погашение уже утвержденных займов;
- 8) размер и использование оборотных фондов бюджета соответствующего уровня;
- 9) использование резервных фондов соответствующего уровня;
- 10) планирование сверхдоходов, размеры и использование стабилизационного фонда бюджета;
- 11) осуществление бюджетных резолюций, утвержденных СНП соответствующего уровня;
- 12) другие важные положения, связанные с итоговыми отчетами.

ПК СНП уровня уезда и выше должны провести проверку проектов итоговых отчетов об исполнении бюджетов соответствующего уровня с учетом докладов по аудиторской проверке исполнения бюджета за предыдущий год и других финансовых доходов и расходов, предоставленных правительствами соответствующих уровней.

**Статья 80.** После утверждения итогового отчета об исполнении бюджета разных уровней финансовое ведомство должно в течение 20 дней направить согласование итоговых отчетов всем ведомствам соответствующего уровня. Все ведомства после получения согласованных финансовыми ведомствами правительств соответствующего уровня итоговых отчетов своих ведомств должны в течение 15 дней направить согласования итоговых отчетов подведомственных им учреждений.

**Статья 81.** Местные правительства разных уровней должны направить утвержденные итоговые отчеты и консолидированные итоговые отчеты, представленные правительством нижестоящего уровня для регистрации, в правительство вышестоящего уровня для регистрации.

Правительства уровня уезда и выше направляют консолидированный итоговый отчет, направленный правительством нижестоящего уровня для регистрации, в ПК СНП соответствующего уровня для регистрации.

**Статья 82.** В случае если правительство уровня уезда и выше сочтет итоговый отчет, который в соответствии с положениями статьи 81 настоящего Закона был направлен для регистрации правительством нижестоящего уровня, противоречащим законам, административно-правовым актам или содержащим другие несоответствия, а резолюцию об утверждении итогового отчета — подлежащей отмене, Госсовет или правительство уровня уезда

и выше должны представить вопрос в ПК СНП соответствующего уровня для рассмотрения и принятия решения. Если после рассмотрения принято решение об отмене резолюции, ПК СНП нижестоящего уровня должен поручить правительству соответствующего уровня изменить проект итогового отчета в соответствии с положениями Закона и затем направить проект в ПК СНП соответствующего уровня для проверки и утверждения.

## **Глава 9. Контроль за исполнением бюджета**

**Статья 83.** ВСНП и его ПК осуществляют контроль за центральным и местными бюджетами и итоговыми отчетами об их исполнении.

СНП уровня уезда и выше, а также их ПК осуществляют контроль за бюджетами и итоговыми отчетами об исполнении бюджетов соответствующих уровней или нижестоящих уровней.

СНП волостей, национальных волостей, поселков осуществляют контроль за бюджетами и итоговыми отчетами об исполнении бюджетов соответствующего уровня.

**Статья 84.** СНП разных уровней и ПК СНП уровня уезда и выше имеют полномочия проводить расследования по важным проблемам или конкретным вопросам, касающимся бюджета и итогового отчета. Правительства, ведомства, подведомственные учреждения или частные лица, имеющие к этому отношение, должны честно сообщить о сложившейся ситуации и предоставить необходимые материалы.

**Статья 85.** Во время проведения заседаний СНП разных уровней и ПК СНП уровня уезда и выше депутаты СНП или члены ПК могут в соответствии с оговоренным законом процедурами поднимать вопросы или направлять запросы, касающиеся бюджетов или итоговых отчетов, в соответствующие правительства или финансовые ведомства, которые должны своевременно дать ответы на вопросы или запросы.

**Статья 86.** Госсовет и местные правительства уровня уезда и выше должны каждый год в период с июня по сентябрь докладывать о результатах исполнения бюджета ПК СНП соответствующего уровня.

**Статья 87.** Правительства разных уровней должны контролировать исполнение бюджета правительствами нижестоящих уровней; правительства нижестоящих уровней должны на регулярной основе отчитываться об исполнении бюджета перед правительством вышестоящего уровня.

**Статья 88.** Финансовые ведомства правительств разных уровней отвечают за контроль над всеми ведомствами соответствующих уровней и всеми подведомственными им учреждениями при управлении бюджетом, а также отчитываются об исполнении бюджетов перед правительством соответствующего уровня и финансовым ведомством правительства вышестоящего уровня.

**Статья 89.** Орган правительства уровня уезда и выше по аудиту в соответствии с законом осуществляет аудиторский контроль бюджета и итоговых отчетов об его исполнении.

Результаты аудиторской проверки исполнения бюджета и других финансовых доходов и расходов должны быть опубликованы.

**Статья 90.** Все ведомства правительства отвечают за контроль и проверку исполнения бюджета подведомственных им учреждений, а также своевременно направляют информацию об исполнении бюджета своего ведомства в финансовое ведомство правительства соответствующего уровня и устраняют любые нарушения в исполнении бюджета в соответствии с законом.

**Статья 91.** Граждане, юридические лица или другие организации, обнаружившие нарушение настоящего Закона, могут обратиться с сообщениями или жалобами в соответствующие государственные органы в соответствии с законом.

Государственные органы, принимающие такие сообщения или жалобы, должны рассматривать их в соответствии с законом и сохранять конфиденциальность для тех, кто представляет такие сообщения и жалобы. Ни один подведомственный орган или лицо не должны оказывать давление и мстить тем, кто представляет такие сообщения и жалобы.

## **Глава 10. Юридическая ответственность**

**Статья 92.** В случае если правительства разных уровней и соответствующие ведомства совершают одно из следующих действий, им предписывается устранить нарушение, а непосредственно ответственные руководители и другие лица, несущие непосредственную ответственность, должны быть привлечены к административной ответственности:

1) если проект бюджета, план внесения поправок в бюджет, проект итогового отчета, итоговые отчеты ведомств, а также согласование бюджета и итоговых отчетов об исполнении бюджета разработаны и направлены не в соответствии с положениями настоящего Закона;

2) внесение поправок в бюджет в нарушение положений настоящего Закона;

3) если публикуются и поясняются соответствующие бюджетные вопросы не в соответствии с положениями настоящего Закона;

4) создание правительственных фондов и других финансовых доходных статей в нарушение правил;

5) использование резервных фондов, бюджетных оборотных средств, стабилизационного фонда бюджета, сверхдоходов в нарушение законов и подзаконных актов;

6) открытие финансового счета в нарушение положений настоящего Закона.

**Статья 93.** В случае если правительства разных уровней, а также соответствующие ведомства и подведомственные учреждения совершают одно из следующих действий, им предписывается устранить нарушение, а непосредственно ответственные руководители и другие лица, несущие непосредственную ответственность, подвергаются наказанию в виде понижения в должности, отстранения от занимаемой должности или увольнения в соответствии с законом:

1) если все правительственные доходы и расходы не включены в бюджет или доходы и расходы не соответствуют действительности;

2) если осуществлены сборы излишних сумм, сумм, по которым срок уплаты не наступил, или сумм не в полном объеме, предоставлено освобождение от уплаты или отсрочка уплаты бюджетных доходов, которые должны поступить в бюджет, в нарушение положений законов и положений административно-правовых актов.

3) удержание, задержание, незаконное присвоение или задолженность по выплате бюджетных доходов, которые должны быть переданы в Казначейство;

4) изменение целевого назначения бюджетных расходов в нарушение положений настоящего Закона;

5) самовольное изменение целевого назначения специальных трансфертов от правительства вышестоящего уровня;

6) в нарушение положений настоящего Закона выдача средств на бюджетные расходы, осуществление сбора, распределения, удержания, возврата бюджетных поступлений или в нарушение положений настоящего Закона замораживание, использование средств Казначейства или распоряжение иным образом средствами, поступившими в Казначейство.

**Статья 94.** В случаях, когда правительства разных уровней, все ведомства и все подведомственные учреждения в нарушение положений настоящего Закона получают займы или предоставляют гарантии заимствований для других лиц, либо незаконно присваивают средства для ключевых расходов, либо вне бюджета и сверх бюджетных норм осуществляют строительство административных зданий, им предписывается устранить нарушения, а непосредственно ответственные руководители и другие лица, несущие непосредственную ответственность, подвергаются наказанию в виде отстранения от занимаемой должности или увольнения.

**Статья 95.** В тех случаях, когда соответствующие ведомства, подведомственные учреждения правительства соответствующих уровней и их сотрудники совершают одно из следующих действий, им предписывается устранить нарушение в виде изъятия у них средств, полученных незаконным путем; подведомственным учреждениям надлежит вынести предупреждение или выговор; к непосредственно ответственному руководителю или другим лицам, несущим непосредственную ответственность, принимаются меры дисциплинарного наказания:

1) изменение порядка поступления бюджетных доходов в нарушение положений законов и подзаконных актов;

2) завладение бюджетными средствами обманным путем с предоставлением ложной информации;

3) увеличение объема расходов или повышение норм расходов в нарушение положений настоящего Закона;

4) другие нарушения правил финансового управления.

**Статья 96.** В тех случаях, когда за противозаконные действия, перечисленные в статьях 92, 93, 94 и 95 настоящего Закона, иными законами предусмотрены иные разбирательства или наказания, применяются положения таких законов.

Нарушение положений настоящего Закона, представляющее собой преступление, влечет уголовную ответственность в соответствии с законом.

## **Глава 11. Дополнительные положения**

**Статья 97.** Финансовые ведомства разных уровней должны ежегодно готовить комплексные финансовые доклады правительств, основанные на методе начисления, и представлять доклады об общем финансовом положении, функционировании среднесрочной и долгосрочной финансовой устойчивости правительств, а также представлять их ПК СНП соответствующего уровня для регистрации.

**Статья 98.** Госсовет на основании настоящего Закона устанавливает правила исполнения.

**Статья 99.** Управление местными бюджетами национальных автономий осуществляется на основе соответствующих положений Закона о национальной районной автономии; в случаях отсутствия необходимых положений в Законе о национальной районной автономии исполнение бюджетов осуществляется на основе настоящего Закона и соответствующих положений Госсовета.

**Статья 100.** В соответствии с настоящим Законом СНП провинций, автономных районов и городов центрального подчинения или их ПК могут принимать решения или местные постановления, касающиеся контроля и проверки бюджета.

**Статья 101.** Настоящий закон вступает в силу с 1 января 1995 года. Одновременно отменяются «Положения об управлении государственным бюджетом», обнародованные Госсоветом 21 октября 1991 года.