

DOI: 10.12731/2576-9634-2025-9-4-256
УДК 347.73:336.225.2(510)

EDN: UYNMTQ



Научная статья

ИНСТИТУТ НАЛОГОВОГО СОДЕЙСТВИЯ В КНР: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И МЕСТНЫЕ ПРАКТИКИ

Х. Лю

Аннотация

Обоснование. В статье рассматривается правовой институт налогового содействия в Китайской Народной Республике, предполагающий участие сторонних государственных органов и организаций в налоговом администрировании. Актуальность темы обусловлена тем, что действующее национальное законодательство, в частности Закон КНР «Об управлении сбором налогов», характеризуется декларативностью, отсутствием терминологического единообразия (использование терминов «содействие», «взаимодействие», «координация») и неопределенностью пределов такого сотрудничества.

Цель. Целью работы является комплексный анализ эволюции местного законодательства об обеспечении налоговых поступлений как инструмента восполнения пробелов центрального регулирования, а также поиск оптимального баланса между соблюдением принципа законности налогообложения и необходимой гибкостью регионального нормотворчества.

Материалы и методы. Исследование базируется на системном анализе массива нормативных правовых актов КНР, принятых в период с 2003 года по настоящее время, включая законодательство провинций Шаньдун, Хэйлуцзян, города Сиань и др. Используются формально-юридический и сравнительно-правовой методы для оценки трансформации регулирования от административных «мер» к законодательным «правилам».

Результаты. Установлено, что местное нормотворчество выполняет функцию институциональной инновации, внедряя эффективные механизмы, такие как управление на основе каталогов налоговой информации. Однако выявлена серьезная проблема фрагментации правовой системы из-за существенных различий в региональных подходах. Сделан вывод о необходимости гармонизации: базовые элементы налогового содействия (субъекты, обязанности) должны быть унифицированы в национальном законе, тогда как детализация процедур может быть делегирована местным властям для учета региональной специфики администрирования.

Ключевые слова: налоговое содействие; обеспечение налоговых поступлений; налоговое администрирование; местное законодательство; обмен налоговой информацией

Для цитирования. Лю, Х. (2025). Институт налогового содействия в КНР: проблемы законодательного регулирования и местные практики. *Russian Studies in Law and Politics / Российские исследования. Право и политика*, 9(4), 87–99. <https://doi.org/10.12731/2576-9634-2025-9-4-256>

Original article

THE INSTITUTE OF TAX ASSISTANCE IN THE PRC: PROBLEMS OF LEGISLATIVE REGULATION AND LOCAL PRACTICES

H. Liu

Abstract

Background. The article examines the legal institute of tax assistance in the People’s Republic of China, which involves the participation of third-party state bodies and organizations in tax administration. The relevance of the topic is due to the fact that current national legislation, specifically the Law of the PRC “On the Administration of Tax Collection,” is characterized by a declaratory nature, a lack of terminological uniformity (using terms such as “assistance,” “interaction,” and “coordination”), and uncertainty regarding the limits of such cooperation.

Purpose. The aim of the work is a comprehensive analysis of the evolution of local legislation on securing tax revenues as a tool for filling gaps in central regulation, as well as finding an optimal balance between observing the principle of the legality of taxation and the necessary flexibility of regional rule-making.

Materials and methods. The research is based on a systemic analysis of a broad array of normative legal acts of the PRC adopted from 2003 to the present, including the legislation of Shandong and Heilongjiang provinces, the city of Xi'an, and others. Formal-legal and comparative-legal methods were used to assess the transformation of regulation from administrative “measures” to legislative “regulations.”

Results. It has been established that local rule-making performs the function of institutional innovation, introducing effective mechanisms such as management based on tax information catalogs. However, a serious problem regarding the fragmentation of the legal system due to significant differences in regional approaches was revealed. It is concluded that harmonization is necessary: the basic elements of tax assistance (subjects, duties) must be unified in national law, while the detailing of procedures may be delegated to local authorities to account for the specifics of regional administration.

Keywords: tax assistance; securing tax revenues; tax administration; local legislation; exchange of tax information

For citation. Liu, H. (2025). The institute of tax assistance in the PRC: problems of legislative regulation and local practices. *Russian Studies in Law and Politics*, 9(4), 87–99. <https://doi.org/10.12731/2576-9634-2025-9-4-256>

Под налоговым содействием понимается правовой институт, в рамках которого иные государственные органы, органы местного самоуправления, финансовые институты или организации, наделенные законом публичными полномочиями, на основании норм налогового и административного права предоставляют налоговым органам информацию, оказывают содействие в проведении налоговых проверок или помогают в исполнении решений в целях обеспечения законности налогового администрирования. В Китае институт налогового содействия регламентируется Законом КНР

«Об управлении сбором налогов», рядом специальных налоговых законов, а также обширным массивом местного законодательства в сфере обеспечения налоговых поступлений.

Вместе с тем, системный анализ текстов Закона КНР «Об управлении сбором налогов», Положения о порядке его применения и отдельных законодательных актов о налогах свидетельствует об отсутствии терминологического единообразия в отношении понятий «налоговое содействие» или «содействие», а также о недостаточной определенности пределов такого содействия.

Так, например, в статьях 5 и 17 Закона КНР «Об управлении сбором налогов», статье 13 Закона «О налоге на занятие пахотных земель», статье 15 Закона «О налоге на доходы физических лиц», статье 10 Закона «О налоге на транспортные средства и суда», статье 13 Закона «О налоге на передачу недвижимости» и статье 11 «Временного положения о налоге на прирост стоимости земли» используется термин «содействие» (协助). В то же время статья 14 Закона «О налоге на охрану окружающей среды» содержит понятие «взаимодействие» (协作). В свою очередь, в статье 13 Закона «О налоге на занятие пахотных земель», статьях 14 и 15 Закона «О налоге на охрану окружающей среды», статье 16 Закона «О налоге на покупку транспортных средств», статье 9 Закона «О налоге на ресурсы» и других актах закреплено понятие «координация» (配合).

Как при создании механизма служебного взаимодействия на основании статьи 9 Закона «О налоге на ресурсы», статьи 13 Закона «О налоге на занятие пахотных земель», статьи 15 Закона «О налоге на охрану окружающей среды» и статьи 16 Закона «О налоге на покупку транспортных средств» и т. д., так и при формировании на этой основе механизма (платформы) для обмена информацией, связанной с налогообложением, содержание требуемого содействия со стороны соответствующих органов остается нечетким, отличается неопределенностью целеполагания, предельной абстрактностью и правовой двусмысленностью.

В ответ на декларативность, терминологическую неупорядоченность, а также логическую и предметную неопределенность,

присущую базовым нормам о налоговом содействии, в различных регионах Китая посредством принятия местного законодательства об обеспечении налоговых поступлений (налоговых гарантиях) осуществляется детализация, содержательное наполнение и даже расширение объема и содержания данного правового института. В результате сформировалось множество заслуживающих пристального внимания инновационных институциональных моделей. Данный процесс демонстрирует механизм стимулирования институциональных инноваций, который выполняет триединую функцию:

- во-первых, предоставляет первичный эмпирический материал и институциональные ориентиры для наполнения реальным содержанием общенациональных норм о налоговом содействии, делая их отвечающими потребностям практики и пригодными к реализации;
- во-вторых, служит источником знаний и опытных образцов для систематизации и инновационного развития норм о налоговом содействии;
- в-третьих, обеспечивает непрерывную интеграцию оригинального «локального знания» и опыта «налогового соуправления» в процесс строительства правового государства в налоговой сфере Китая [2, с. 365].

Под местным законодательством об обеспечении налоговых поступлений понимается совокупность местных нормативных правовых актов (в форме положений или правил), принимаемых собраниями народных представителей или народными правительствами на местах в целях нормативного закрепления гарантий налогового администрирования. Данное понятие охватывает также изданные в последние годы местными законодательными или исполнительными органами нормативные акты, озаглавленные как «обеспечение налоговых и неналоговых поступлений» [1, с. 174].

В условиях ограниченности полномочий в сфере налогового нормотворчества, предоставляемых местным властям действующим Законом КНР «О правотворчестве», регионы в целях укрепления налогового управления вынуждены прибегать к принятию законода-

тельства об обеспечении налоговых поступлений. Данный механизм стал единственным доступным способом повышения эффективности налогового администрирования и превратился в важнейший правовой инструмент, посредством которого местные Собрания народных представителей и Народные правительства законодательно стимулируют административную деятельность в рамках закона и обеспечивают рост доходов местных бюджетов.

Принятые Народным правительствам провинции Шаньдун в 2003 году Медоты «По обеспечению местных налоговых поступлений» [8] стали первым в Китае правилом местного народного правительства, регламентирующим деятельность по сбору и уплате налогов, тем самым положив начало формированию местного законодательства в данной сфере. Впоследствии этот процесс приобрел повсеместный характер: только в период с 2008 по 2014 годы собственные Медоты «По обеспечению налоговых поступлений» были последовательно изданы в Нинся-Хуэйском автономном районе, провинциях Цзянсу, Хубэй, Хунань, Фуцзянь, Цзянси, Ляонин, Гуанси-Чжуанском автономном районе, городе центрального подчинения Чунцин, городе Шэньчжэнь и других регионах. Данные акты институционально закрепили гарантии налоговой работы на местах, однако следует отметить, что в рассматриваемый период местное нормотворчество в этой сфере осуществлялось преимущественно в форме «административных правил».

В опубликованном в 2015 году Госсовета КНР Плане «О углублении реформы системы администрирования государственных и местных налогов» [4] было выдвинуто требование о создании унифицированной платформы обмена информацией и механизма совместного использования данных. Данный план был призван гарантировать своевременный доступ органов государственной налоговой службы и органов местных налогов к информации, имеющей отношение к налогообложению и находящейся в распоряжении третьих лиц. Это послужило мощным стимулом для ускорения законотворческого процесса на местах. В целях оптимизации сотрудничества между государственными и местными налоговыми органами большинство

местных актов отказались от использования ограничительного определения «местные» в своих наименованиях. Более того, наметилась отчетливая тенденция к повышению правового статуса данных актов: переход от формы административных «метод» (办法) к форме законодательных «правил» (条例). Так, Постоянные комитеты Собраний народных представителей провинций Хайнань, Цзянси и Хэйлуцзян в 2015, 2016 и 2017 годах соответственно приняли нормативные акты по формуле «Название провинции + Правила об обеспечении налоговых поступлений», тем самым повысив юридическую силу гарантий налогового администрирования.

В марте 2018 года ЦК КПК опубликовал План «О углублении реформы партийных и государственных учреждений» [9], закрепивший реформу системы фискального администрирования, которая предполагала «слияние органов государственных и местных налогов на провинциальном уровне и ниже с возложением на объединенные структуры обязанностей по администрированию всех видов налогов и неналоговых доходов в пределах соответствующей юрисдикции». В дополнение к этому, в 2021 году Госсовет КНР издал Мнения «О дальнейшем углублении реформы налогового администрирования» [12], установив повышенные требования к реализации принципа законности налогообложения и расширению модели налогового соуправления.

На этом фоне началась новая волна местного нормотворчества. С 2019 года в Синьцзяне, Сычуани и других регионах стали активно приниматься правительственные акты под наименованием «Обеспечение поступления налогов и сборов», которые нормативно закрепили процедуры администрирования не только налогов, но и взносов на социальное страхование и иных неналоговых доходов, взимаемых налоговыми органами. Кроме того, во многих субъектах статус данных норм был повышен до уровня местного закона, примерами чего служат Правила провинции Шаньдун «О налоговом обеспечении» [3], а также аналогичные правила провинций Хайнань [6] и Хэйлуцзян [7].

Местное законодательство об обеспечении налоговых поступлений не только содержит легальную дефиницию понятия «налого-

вое содействие», но и в ряде случаев выделяет его регулирование в самостоятельные структурные единицы (главы). Примерами могут служить глава 3 «Налоговое содействие» Правил провинции Шаньдун «О налоговом обеспечении», а также глава 3 аналогичного Правил Гуанси-Чжуанского автономного района.

Более того, законодательные акты на местах обеспечивают систематизацию и нормативную стандартизацию режима оборота информации, имеющей значение для налогообложения. Так, статья 5 Правил провинции Хэйлуцзян «О налоговом обеспечении» нормативно закрепляет механизм информационного взаимодействия; в статье 6 приводится перечень из 11 конкретных категорий налоговой информации; статьи 12–17 детализируют обязанности субъектов по предоставлению сведений, а статья 27 устанавливает меры юридической ответственности за нарушения.

Наконец, важной новеллой местного законодательства стало внедрение «управления на основе каталогов налоговой информации», предполагающего детальную регламентацию перечня сведений, подлежащих предоставлению профильными ведомствами. Города Циндао и Сиань стали пионерами в применении данного подхода: финансовые органы совместно с налоговыми службами разрабатывают соответствующие каталоги и осуществляют их динамическую корректировку [5, с.50]. Впоследствии этот позитивный опыт был реципирован другими провинциями КНР.

Таким образом, развитие местного правопорядка способно восполнить пробелы в центральном законодательстве, служить полигоном для апробации институциональных инноваций и оптимизировать структуру управления на местах [13, с.27-29]. Однако нельзя игнорировать и недостатки местного законодательства об обеспечении налоговых поступлений: отсутствие единообразия в правовом регулировании неизбежно ведет к дезорганизации и фрагментации правовой системы.

Нормы налогового обеспечения, действующие в разных провинциях или даже на разных уровнях власти в пределах одной провинции, существенно разнятся. Так, Меры «По обеспечению

поступления налогов и сборов», принятые Народным правительством провинции Шэньси, охватывают единым регулированием как налоги, так и сборы, в то время как Правила города Сиань «Об налоговом обеспечении» (административного центра той же провинции) ограничивается лишь вопросами налогового администрирования и содействия. Кардинальные отличия наблюдаются также в определении субъектов, обязанных предоставлять информацию, и в объеме таких сведений. Это приводит к рассогласованности мер налогового содействия в различных регионах и, как следствие, к размыванию правового фундамента налогового администрирования.

В связи с этим возникает необходимость поиска баланса между принципом законности налогообложения и гибкостью местного регулирования. Согласно пункту 6 статьи 8 Закона КНР «О правотворчестве», институт налогового содействия как часть системы налогового администрирования подпадает под действие принципа законности налогообложения. Это означает, что такие базовые элементы, как субъекты содействия, их полномочия, обязанности и пределы такого содействия, должны быть максимально четко и детально прописаны в законе. Вместе с тем, исходя из соображений издержек администрирования, фискальных потребностей и задач экономической политики, жесткая унификация не всегда является оптимальным решением [10, с.38].

Различия в возможностях налогового администрирования в регионах диктуют необходимость дифференцированного подхода к определению объема требуемого содействия. Кроме того, на конструкцию норм о налоговом содействии влияет разная степень межведомственного доверия и сложившиеся отношения между налоговыми и содействующими органами. Следовательно, прагматичным подходом представляется умеренное и гибкое делегирование регионам полномочий по разработке собственных норм с учетом местной специфики. Однако при такой модели, насколько бы профессиональной, оперативной и удобной ни была деятельность налоговой администрации, необходимо сохранять бдительность в отношении рисков экспансии административной власти и опасно-

стей, связанных с широким делегированием полномочий [11, с. 24]. Такую деятельность необходимо строго регламентировать. Ведь сущность принципа законности налогообложения заключается именно в ограничении законодательной властью (через принятие законов) пространства и методов реализации исполнительной властью своих полномочий по налогообложению [14, с. 123]. Таким образом, при проектировании норм о налоговом содействии необходимо обеспечить гармонизацию требований единства правового регулирования и необходимой гибкости.

Список литературы

1. Ван, Тинтин. (2023). Производная логика законодательства о гарантиях местных налоговых поступлений, анализ проблем и пути совершенствования. *Юриспруденция*, 11, 171–192.
2. Го, Чжидун. (2018). Право, управление и институциональные инновации – дискуссия с фокусом на местное законодательство о гарантиях налоговых поступлений. *Журнал аспирантов Китайского университета политических наук и права*, 1, 356–374.
3. Государственное управление по налогам и сборам КНР, Налоговое бюро провинции Шаньдун. *Местные нормативные акты*. Получено 28 декабря 2025 г. из: https://shandong.chinatax.gov.cn/art/2022/4/21/art_162_448647.html
4. Коммунистическая партия Китая (сайт). (2015, 25 декабря). *Канцелярия ЦК КПК и Канцелярия Государственного совета издали План «О углублении реформы системы администрирования государственных и местных налогов»*. Получено 28 декабря 2025 г. из: <https://news.12371.cn/2015/12/25/ARTI1450991582788744.shtml>
5. Мэн, Чжиюнь. (2015). Комплексное налоговое управление в соответствии с законом для обеспечения налоговых доходов – опыт и выводы из законодательства о налоговых гарантиях в провинциях Шаньдун, Циндао и Сиань. *Народный конгресс провинции Хайнань*, 07, 50–52.
6. Правительство провинции Хайнань КНР. *Местные нормативные акты*. Получено 28 декабря 2025 г. из: <https://www.hainan.gov.cn/hainan/dfxf/201508/3fb16fe64d1e406a94ef6a46ae69869e.shtml>

7. Правительство провинции Хэйлунцзян КНР. *Нормативные акты местных органов власти*. Получено 28 декабря 2025 г. из: https://zrzyt.hlj.gov.cn/zrzyt/c112230/201709/c00_30874005.shtml
8. Правительство провинции Шаньдун КНР. *Нормативные акты местных органов власти*. Получено 29 декабря 2025 г. из: http://gb.shandong.gov.cn/art/2005/11/14/art_2259_24294.html
9. Синьхуа. (2023). *Центральный комитет Коммунистической партии Китая и Государственный совет издали План «О углублении реформы партийных и государственных учреждений»*. Получено 28 декабря 2025 г. из: http://www.news.cn/politics/zywj/2023-03/16/c_1129437368.htm
10. Сюн, Вэй. (2016). Принцип законности налогообложения и автономия местных финансов – размышления о вертикальном делегировании местного налогового законодательства. *Исследования налогообложения*, 1, 38–43.
11. Тэн, Сянчжи. (2019). Правовой подход к реформе горизонтального распределения налоговых полномочий в Китае. *Исследования налогообложения*, 09, 22–24. <https://doi.org/10.19376/j.cnki.cn11-1011/f.2019.09.004>
12. Форум реформ Китая. (2021). *Канцелярия ЦК КПК и Канцелярия Государственного совета КНР издали Мнения «О дальнейшем углублении реформы налогового администрирования»*. Получено 28 декабря 2025 г. из: <http://www.chinareform.org.cn/2021/0325/34894.shtml>
13. Фэн, Лися. (2016). Серьезное отношение к местному верховенству права – с точки зрения функционального позиционирования местного законодательства в строительстве национального правового государства. *Журнал исследований местного законодательства*, 1(01), 21–33.
14. Хуан, Вэй. (2020). Трансформация от теории к практике: о двойственном аспекте применения элементов налогообложения. *Форум юриспруденции*, 2, 119–130.

References

1. Wang, Tingting. (2023). Derivative logic of legislation on guarantees of local tax revenues: analysis of problems and ways of improvement. *Jurisprudence*, 11, 171–192.

2. Guo, Zhidong. (2018). Law, governance, and institutional innovation – a discussion focusing on local legislation on tax revenue guarantees. *Journal of Postgraduates of China University of Political Science and Law*, 1, 356–374.
3. State Taxation Administration of the PRC, Shandong Provincial Tax Bureau. *Local regulations*. Retrieved December 28, 2025, from: https://shandong.chinatax.gov.cn/art/2022/4/21/art_162_448647.html
4. Communist Party of China (website). (2015, December 25). *The General Office of the CPC Central Committee and the General Office of the State Council issued the Plan “On Deepening the Reform of the Administration System of State and Local Taxes”*. Retrieved December 28, 2025, from: <https://news.12371.cn/2015/12/25/ARTI1450991582788744.shtml>
5. Meng, Zhiyun. (2015). Comprehensive tax governance in accordance with the law to ensure tax revenues — experiences and conclusions from tax guarantee legislation in Shandong, Qingdao, and Xi’an. *Hainan Provincial People’s Congress*, 07, 50–52.
6. People’s Government of Hainan Province, PRC. *Local regulations*. Retrieved December 28, 2025, from: <https://www.hainan.gov.cn/hainan/dfxf/201508/3fb16fe64d1e406a94ef6a46ae69869e.shtml>
7. People’s Government of Heilongjiang Province, PRC. *Regulations of local authorities*. Retrieved December 28, 2025, from: https://zrzyt.hlj.gov.cn/zrzyt/c112230/201709/c00_30874005.shtml
8. People’s Government of Shandong Province, PRC. *Regulations of local authorities*. Retrieved December 29, 2025, from: http://gb.shandong.gov.cn/art/2005/11/14/art_2259_24294.html
9. Xinhua. (2023). *The Central Committee of the Communist Party of China and the State Council issued the Plan “On Deepening the Reform of Party and State Institutions”*. Retrieved December 28, 2025, from: http://www.news.cn/politics/zywj/2023-03/16/c_1129437368.htm
10. Xiong, Wei. (2016). The principle of legality of taxation and local financial autonomy – reflections on vertical delegation of local tax legislation. *Taxation Research*, 1, 38–43.
11. Teng, Xiangzhi. (2019). A legal approach to the reform of horizontal distribution of tax powers in China. *Taxation Research*, 09, 22–24. <https://doi.org/10.19376/j.cnki.cn11-1011/f.2019.09.004>

12. China Reform Forum. (2021). *The General Office of the CPC Central Committee and the General Office of the State Council of the PRC issued the Opinions “On Further Deepening the Reform of Tax Administration”*. Retrieved December 28, 2025, from: <http://www.chinareform.org.cn/2021/0325/34894.shtml>
13. Feng, Lixia. (2016). Taking local rule of law seriously – from the perspective of the functional positioning of local legislation in building a national legal state. *Journal of Local Legislation Research*, 1(01), 21–33.
14. Huang, Wei. (2020). Transformation from theory to practice: on the dual aspect of applying taxation elements. *Jurisprudence Forum*, 2, 119–130.

ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

Лю Хуань, аспирант кафедры административного и финансового права

*Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД Российской Федерации
проспект Вернадского, 76В, г. Москва, Российская Федерация
liuhuan091988@gmail.com*

DATA ABOUT THE AUTHOR

Huan Liu, Ph.D. Candidate in the Department of Administrative and Financial Law

*Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation
76V, Vernadskogo Ave., Moscow, Russian Federation
liuhuan091988@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-7793-5482>*

Поступила 30.11.2025

После рецензирования 18.12.2025

Принята 27.12.2025

Received 30.11.2025

Revised 18.12.2025

Accepted 27.12.2025