

Дата поступления рукописи в редакцию: 14.04.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-5-335-340

Дата принятия рукописи в печать: 27.05.2026 г.

ВАЛОВ Кирилл Дмитриевич,

Старший преподаватель кафедры публичного права,
ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный
университет аэрокосмического приборостроения»,
e-mail: kerill97@mail.ru

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОВЕРОК БИЗНЕСА И ПРЕДЕЛОВ ПУБЛИЧНОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИИ И КИТАЕ

Аннотация. Статья посвящена сравнительно-правовому анализу административных проверок бизнеса и пределов публичного вмешательства в предпринимательскую деятельность в России и Китае. Цель исследования состоит в выявлении общих и отличительных черт правового регулирования контрольной деятельности в двух правовых порядках, а также в определении тех юридических механизмов, которые обеспечивают допустимый баланс между защитой публичных интересов государства и гарантией свободы предпринимательской деятельности. Для достижения поставленной цели решаются задачи по исследованию нормативных оснований административных проверок, анализу процедурных форм контроля, оценке роли подзаконного регулирования, а также выявлению проблем законодательной определенности и правоприменительной устойчивости в обеих странах. Особое внимание уделено сопоставлению российских механизмов фиксации, обжалования и профилактики контрольных мероприятий с китайскими мерами по ограничению частоты проверок, упорядочению инспекционной деятельности и недопущению чрезмерного административного давления на бизнес. В результате обоснован вывод о том, что российская и китайская модели используют различные юридические средства ограничения контрольного усмотрения, однако обе сталкиваются с проблемой обеспечения устойчивых и единообразно применяемых гарантий для предпринимателей. Практическое значение исследования состоит в возможности использования сформулированных выводов и предложений при совершенствовании законодательства о государственном контроле, разработке мер по снижению административной нагрузки на хозяйствующих субъектов, а также в научной и экспертной деятельности, связанной с оценкой допустимых пределов публичного вмешательства в экономическую сферу.

Ключевые слова: административные проверки бизнеса, публичное вмешательство, предпринимательская деятельность, государственный контроль, сравнительно-правовой анализ, пределы контроля, Россия, Китай.

VALOV Kirill Dmitrievich,

Senior Lecturer at the Department of Public Law,
Saint-Petersburg State University of Aerospace Instrumentation

COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE INSPECTIONS OF BUSINESS AND THE LIMITS OF PUBLIC INTERFERENCE IN ENTREPRENEURIAL ACTIVITY IN RUSSIA AND CHINA

Annotation. The article is devoted to a comparative legal analysis of administrative inspections of business entities and the limits of public interference in entrepreneurial activity in Russia and China. The purpose of the study is to identify the common and distinctive features of the legal regulation of control and supervisory activity in the two legal systems, as well as to determine the legal mechanisms that ensure an admissible balance between the protection of public interests and the guarantee of freedom of entrepreneurship. To achieve this purpose, the study addresses the following tasks: examination of the regulatory foundations of administrative inspections, analysis of proce-

dural forms of control, assessment of the role of subordinate regulation, and identification of problems related to legislative certainty and stability of law enforcement in both countries. Particular attention is paid to comparing Russian mechanisms of documentation, appeal and preventive control measures with Chinese measures aimed at limiting the frequency of inspections, streamlining inspection activity and preventing excessive administrative pressure on business. The study substantiates the conclusion that the Russian and Chinese models employ different legal techniques to restrict administrative discretion, while both face the problem of ensuring stable and uniformly applied guarantees for entrepreneurs. The practical significance of the study lies in the possibility of using its conclusions and proposals in improving legislation on state control, developing measures to reduce the administrative burden on economic entities, as well as in academic and expert work related to the assessment of admissible limits of public interference in the economic sphere.

Key words: *administrative business inspections, public interference, entrepreneurial activity, state control, comparative legal analysis, limits of control, Russia, China.*

Введение

Административные проверки бизнеса в современном правовом порядке выступают формой публичного вмешательства, допустимость которого определяется не самим фактом наличия контрольной компетенции, а пределами ее осуществления. Для предпринимательской деятельности это имеет принципиальное значение, поскольку публичная власть одновременно обязана обеспечивать санитарную, техническую, трудовую, финансовую и иную безопасность и не вправе создавать для хозяйствующего субъекта избыточные ограничения, не вытекающие из закона. Именно поэтому сравнительное сопоставление России и Китая представляет не только теоретический, но и прикладной интерес. В обеих юрисдикциях государство стремится сохранить управляемость экономических процессов, однако использует различные правовые конструкции для ограничения контрольного усмотрения. Это позволяет поставить вопрос не о целесообразности проверок как таковых, а о том, в какой мере закон и подзаконное регулирование формируют юридически определенную грань между охраной публичных интересов и недопустимым вторжением в предпринимательскую автономию.

В российском праве данная грань нормативно закрепляется прежде всего Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 248-ФЗ») и Федеральным законом «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 247-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 247-ФЗ»). Уже из ст. 1 Федерального закона № 247-ФЗ следует, что обязательные требования охватывают именно ту сферу, в которой государство оценивает поведение субъектов предпринимательства, в том числе в рамках контроля, привлечения к административной ответственности, выдачи разрешений и иных властных процедур. При этом ст. 3 Федерального закона № 247-ФЗ связывает введение новых тре-

бований с определенными сроками вступления в силу, а ст. 8 и 12 того же закона ориентируют правоприменителя на официальное доведение требований до адресатов и на выявление избыточных ограничений при оценке фактического воздействия. Тем самым предел вмешательства задается еще до начала проверки. Государство вправе требовать только то, что надлежащим образом установлено, опубликовано и поддается проверке на необходимость. По мнению Ю. А. Южакова и С. Г. Спиридонова, в центре реформы находятся «не только снижение административных барьеров и административных издержек бизнеса, но и повышение защищенности охраняемых законом ценностей» [7], и именно эта двойственная цель переводит анализ из плоскости общих деклараций в плоскость конкретных процедурных гарантий.

Материалы и методы исследований

В рамках настоящего исследования в качестве основного материала использованы нормативно-правовые акты, регулирующие пределы административного вмешательства в предпринимательскую деятельность в России и Китае, включая Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ, Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 247-ФЗ, Постановление Правительства Российской Федерации «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» от 10.03.2022 № 336, а также Мнение Генеральной канцелярии Государственного совета Китайской Народной Республики «О строгом регулировании административных проверок, затрагивающих предприятия» (Opinions of the General Office of the State Council on Strict Regulation of Administrative Inspections Involving Enterprises), Административное положение Государственного управления по регулированию рынка Китайской Народной Респу-

блики «О дальнейшем совершенствовании механизма двойной случайной выборки и публичного раскрытия результатов» (Administrative Regulation of the State Administration for Market Regulation on Further Improving the Mechanism of Random Selection of Inspection Targets and Public Disclosure of Results), Закон Китайской Народной Республики «О содействии развитию частного сектора экономики» (Private Economy Promotion Law of the People's Republic of China), Закон Китайской Народной Республики «Об иностранных инвестициях» (Foreign Investment Law of the People's Republic of China) и Закон Китайской Народной Республики «Об административных наказаниях» (Administrative Penalty Law of the People's Republic of China).

Методологическую основу исследования составили формально-юридический анализ и систематизация нормативных положений, регламентирующих основания, пределы и процедуры административных проверок бизнеса, сравнительно-правовой анализ российских и китайских моделей контрольного воздействия, а также аналитическая интерпретация статистических данных и выводов, содержащихся в научных публикациях российских правоведов 2021–2025 гг. В дополнение к нормативному материалу использованы научные статьи, посвященные реформе контрольной деятельности, профилактическим мероприятиям, цифровизации контроля, административным процедурам и оценке фактической нагрузки на предпринимателей. Применение комплексного подхода позволило выявить различия в юридической технике ограничения контрольного усмотрения, определить проблемные элементы законодательного и подзаконного регулирования, а также сформулировать предложения по совершенствованию правового механизма административных проверок в сопоставляемых правовых порядках.

Результаты и обсуждения

Далее пределы публичного вмешательства в России конкретизируются уже на уровне процедуры. Федеральный закон № 248-ФЗ в ст. 19 закрепляет единый реестр контрольных мероприятий как федеральную государственную информационную систему, оператором которой выступает Генеральная прокуратура Российской Федерации. Статьи 39–40 Федерального закона № 248-ФЗ вводят обязательный досудебный порядок обжалования решений, действий и предписаний для предпринимателей, устанавливая, в частности, срок подачи жалобы в тридцать календарных дней, а по предписанию – в десять рабочих дней. Статья 52 Федерального закона № 248-ФЗ определяет профилактический визит как самостоя-

тельную форму взаимодействия, допускаемую как по инициативе контрольного органа, так и по инициативе контролируемого лица, а ст. 69 того же закона предусматривает выборочный контроль без предварительного уведомления, но одновременно ограничивает его отбором проб только в случаях, когда иным способом оценить соблюдение требований невозможно, и связывает внеплановую форму такого мероприятия с согласованием прокуратуры. Наконец, ст. 88 и 90 Федерального закона № 248-ФЗ требуют ознакомления контролируемого лица с актом и внесения сведений о результатах мероприятия в реестр, что превращает фиксацию процедуры в часть самой законности вмешательства. Уже на этом уровне видно, что российская модель строится на сочетании контрольных полномочий с обязанностью государства документировать каждый юридически значимый шаг, однако практическое значение этой конструкции раскрывается через оценку ее реального эффекта.

Эффективность указанной модели подтверждается лишь частично. По мнению Е. А. Дмитриковой, в период с июля по декабрь 2021 г. было проведено 132,7 тыс. профилактических мероприятий, из них 40,8 тыс. составили профилактические визиты, то есть 30,7 % [2]. По мнению Ю. А. Южакова, А. Н. Покиды и Е. В. Масленниковой, среднее число контрольных мероприятий на одно предприятие снизилось с 1,89 в 2021 г. до 1,5 в 2022 г., тогда как среднее число профилактических мероприятий выросло с 0,97 до 1,44 [6]. Эти данные свидетельствуют, что законодательное смещение акцента от проверочного воздействия к предупредительному механизму не является сугубо декларативным. Вместе с тем в российской модели сохраняется значимая зависимость от подзаконного регулирования. Постановлением Правительства Российской Федерации «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» от 10.03.2022 № 336 установлены специальные режимы осуществления контрольной деятельности, действие которых продлено до 01.01.2030. Формально такой механизм объясняется адаптацией контрольной системы к экономическим условиям, однако, по существу, он означает, что значительная часть реально действующих пределов вмешательства закрепляется не в законе, а в длительно действующем подзаконном акте, что ослабляет законодательную определенность статуса предпринимателя и подводит к вопросу о качестве самой нормативной конструкции.

Именно на этом уровне проявляются основные российские проблемы. По мнению А. С. Евдокимова, Ж. Б. Ким и П. П. Сергуна, современный

этап реформы контроля характеризуется как «несистемный, незавершенный» [3]. По мнению К. Д. Валова, в цифровом обеспечении контроля «отсутствует прямое указание на процессуальные последствия внесения неполных данных» в единый реестр [1]. По мнению Ю. А. Южакова, А. Н. Покиды и Е. В. Масленниковой, в 2023 г. 59 % опрошенных представителей бизнеса не усматривали существенных трудностей в соблюдении обязательных требований, однако средние расходы, связанные с соблюдением требований в рамках последнего мероприятия, все же составили 6,4 % выручки [6]. По мнению О. В. Савиной и Е. А. Антоненко, для 71,1 % объектов, проверенных в 2018 г., категория риска не изменилась по сравнению с 2017 г., что ставит вопрос о том, насколько последовательно контрольная информация используется для корректировки интенсивности дальнейшего вмешательства [5]. Следовательно, даже при развитой законодательной форме российская система не устраняет полностью ни издержки соблюдения, ни неопределенность последствий отдельных процедурных дефектов, а это делает необходимым обращение к китайской модели, в которой пределы административной проверки формируются иным способом.

В китайском праве функционально сопоставимая сфера регулируется не единым кодифицированным актом, аналогичным Федеральному закону № 248-ФЗ, а совокупностью законов и нормативных документов Государственного совета и профильных ведомств, что позволяет сделать вывод о более распределенной модели правового ограничения административной инспекции бизнеса. Ключевое значение здесь имеет Мнение Генеральной канцелярии Государственного совета Китайской Народной Республики «О строгом регулировании административных проверок, затрагивающих предприятия» 2024 г., согласно которому контрольные органы обязаны провести инвентаризацию всех инспекционных позиций, вести их в режиме динамического управления, а мероприятия, не включенные в опубликованный перечень, проводиться не должны. Тем самым законность вмешательства в китайской модели связывается прежде всего с предварительной предметной определенностью самой проверки, то есть с ответом на вопрос, имеет ли орган вообще право инициировать соответствующее вмешательство. В отличие от российской конструкции, где процедура детализирована законом, китайская модель в первую очередь дисциплинирует административный аппарат через обязательность перечней, публичность оснований и организационное упорядочение инспекционной деятельности.

Детализация этого подхода показывает, что китайское регулирование прямо нацелено на минимизацию обременения для предприятия. В названном Мнении 2024 г. закреплены «пять строгих запретов» и «восемь недопустимых действий», в том числе запрет проверок, мотивированных фискальным интересом, запрет перекладывать расходы проверки на предприятие, запрет требовать обязательного присутствия законного представителя при отсутствии к тому необходимости, запрет произвольного изъятия, замораживания имущества и остановки производства, а также запрет скрытых форм инспекции. Дополнительно Административным положением Государственного управления по регулированию рынка Китайской Народной Республики «О дальнейшем совершенствовании механизма двойной случайной выборки и публичного раскрытия результатов» 2024 г. предусмотрены публичное утверждение годовых планов проверок, ориентация органов на межведомственные совместные проверки и правило, по которому предприятия с низким уровнем кредитного риска, как правило, не должны повторно отбираться для проверки в том же году. Наконец, Законом Китайской Народной Республики «О содействии развитию частного сектора экономики» от 30.04.2025 в ст. 60 прямо установлено, что государственные органы и их должностные лица, проводя расследование либо требуя содействия в его проведении, должны избегать либо максимально сокращать воздействие на нормальную производственно-хозяйственную деятельность. В этой точке особенно отчетливо видно, что китайская система стремится ограничить не только основания контроля, но и его фактическую интенсивность, что делает возможным более точное сопоставление с российскими механизмами.

Дополнительный интерес представляет то, что китайское право связывает пределы вмешательства не только с процедурой проверки, но и с общей недопустимостью использования административной власти как инструмента хозяйственного давления. Так, Законом Китайской Народной Республики «Об иностранных инвестициях» от 15.03.2019 в ст. 23 запрещено понуждение к передаче технологий административными средствами. В официальном толковании указывается, что такой запрет распространяется, в частности, на административное лицензирование, административные проверки, административные наказания и административные меры принуждения. Кроме того, Законом Китайской Народной Республики «Об административных наказаниях» в редакции от 22.01.2021 в систему административного принуждения включены требования о публичности правоприменения, фиксации процесса и правовой

проверке значимых решений, что усиливает контроль за последующей санкционной стадией. Если российская модель строится преимущественно вокруг регламентации самого контрольного мероприятия и его обжалования, то китайская – вокруг ограничения организационных злоупотреблений, повторяемости проверок и превращения инспекции в средство извлечения административной выгоды, что позволяет перейти к непосредственному сопоставлению обеих систем.

Сравнение показывает, что Россия и Китай движутся в сходном направлении, но используют различные юридические техники. Российское право обеспечивает более высокий уровень законодательной детализации. Определены формы мероприятий, порядок фиксации их результатов, механизм досудебного обжалования, цифровая регистрация и связь контроля с системой обязательных требований. Китайское право, напротив, формирует пределы вмешательства через обязательность перечней проверок, частотные ограничения, запрет повторных и дублирующих инспекций, расширение дистанционных форм и прямое пресечение неправомерного административного давления. По мнению Д. А. Морозова, в российском регулировании административно-контрольных процедур выделяются «четыре уровня нормативно-правового регулирования» [4], и именно многоуровневость при отсутствии полного разграничения существенных и технических элементов процедуры нередко становится источником неопределенности. В китайской системе аналогичная неопределенность выражается иначе. Существенная часть гарантий закрепляется в нормативных документах исполнительной власти и локальных актах реализации, поэтому устойчивость защиты бизнеса в большей степени зависит от административной дисциплины и единообразия практики. Отсюда следует, что ни одна из моделей не решает проблему автоматически. Российская модель сталкивается с перегруженностью исключениями и длительным подзаконным коррекционным режимом, китайская – с распределенностью источников и зависимостью от качества ведомственного исполнения.

Заключение

В сложившейся ситуации представляется необходимым, во-первых, в российском праве перенести в Федеральный закон № 248-ФЗ те положения Постановления Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336, которые фактически приобрели устойчивый характер, одновременно исключив неоправданно длительное сохранение чрезвычайных исключений в подзаконной форме. Во-вторых, прямо закрепить в

Федеральном законе № 248-ФЗ процессуальные последствия отсутствия либо неполноты сведений в едином реестре контрольных мероприятий, поскольку цифровая фиксация должна быть не технической, а юридически значимой гарантией. В-третьих, уточнить пределы использования профилактического визита и публичной оценки добросовестности так, чтобы профилактический механизм не превращался в предварительную стадию последующего карательного воздействия без специальных законных оснований. Для китайской модели целесообразно законодательное закрепление на уровне общегосударственного закона базовых процедурных гарантий административной инспекции предприятий, включая единые требования к уведомлению, мотивировке повторной проверки, пределам частоты вмешательства и обязательному документированию причин отказа от дистанционных и совместных форм инспекции. Прогноз развития обеих систем связан с дальнейшим усилением цифровой прозрачности, сокращением числа очных проверок и повышением значения предупредительных механизмов, однако устойчивое равновесие между публичной безопасностью и свободой предпринимательства будет достигнуто только при условии, что государство ограничит не лишь хозяйствующего субъекта, но и самого контролера жесткими, проверяемыми и единообразно применяемыми юридическими рамками.

Список литературы:

- [1] Валов К. Д. Правовое регулирование административных регламентов и процедур проверок в сфере государственного контроля за предпринимательской деятельностью // Современный ученый. 2025. № 8. С. 431–436.
- [2] Дмитрикова Е. А. Развитие инструментов профилактики нарушений обязательных требований: новые качества профилактического визита // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2024. Т. 15, № 3. С. 604–616. DOI: 10.21638/spbu.14.2024.304.
- [3] Евдокимов А. С., Ким Ю. В., Сергун П. П. Реформа контрольной и надзорной деятельности 2017–2025: организационно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2024. № 7. С. 27–31. DOI: 10.18572/2071-1166-2024-7-27-31.
- [4] Морозов С. А. Современное правовое регулирование административных контрольно-надзорных процедур // Право и политика. 2024. № 9. С. 145–159. DOI: 10.7256/2454-0706.2024.9.71616.
- [5] Савина А. Д., Антоненко Н. С. Анализ результатов внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности в

сфере труда // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 2. С. 157–182. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-157-182.

[6] Южаков В. Н., Покида А. Н., Масленникова Е. В. Клиентоцентричность государственного контроля: динамика оценок представителей частного бизнеса по итогам соцопросов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 4. С. 7–37. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-7-37.

[7] Южаков В. Н., Спиридонов А. А. Клиентоцентричность государственного контроля: ориентация на баланс интересов сторон // Государственная служба. 2023. № 2 (142). С. 13–28. DOI: 10.22394/2070-8378-2023-25-2-13-28.

References:

[1] Valov K. D. Legal regulation of administrative regulations and inspection procedures in the field of state control over entrepreneurial activity//Modern scientist. 2025. № 8. S. 431-436.

[2] Dmitrikova E. A. Development of tools for the prevention of violations of mandatory requirements: new qualities of a preventive visit//Bulletin of St. Petersburg University. Right. 2024. VOL. 15, NO. 3. P. 604-616. DOI: 10.21638/spbu14.2024.304.

[3] Evdokimov A. S., Kim Yu. V., Sergun P. P. Reform of control and supervisory activities 2017-2025: organizational and legal analysis//Administrative law and process. 2024. № 7. S. 27-31. DOI: 10.18572/2071-1166-2024-7-27-31.

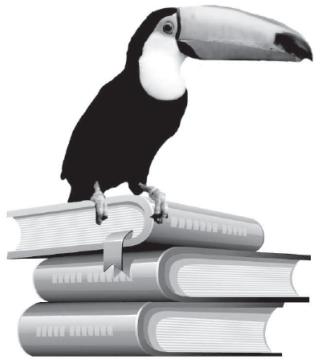
[4] Morozov S. A. Modern legal regulation of administrative control and supervisory procedures//Law and policy. 2024. № 9. S. 145-159. DOI: 10.7256/2454-0706.2024.9.71616.

[5] Savina A. D., Antonenko N. S. Analysis of the results of the implementation of a risk-based approach in control and supervisory activities in the field of labor//Issues of state and municipal management. 2024. № 2. S. 157-182. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-2-157-182.

[6] Yuzhakov V.N., Pokida A.N., Maslennikova E.V. Customer-centric state control: dynamics of assessments of private business representatives based on opinion polls//Issues of state and municipal management. 2023. № 4. S. 7-37. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-4-7-37.

[7] Yuzhakov V. N., Spiridonov A. A. Client-centricity of state control: orientation to the balance of interests of the parties//Public Service. 2023. № 2 (142). S. 13-28. DOI: 10.22394/2070-8378-2023-25-2-13-28.





ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru

Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.