

# Система правового регулирования государственного контроля в КНР\*

А. А. Трофимов

**Для цитирования:** Трофимов А. А. Система правового регулирования государственного контроля в КНР // Правоведение. 2024. Т. 68, № 2. С. 257–270.  
<https://doi.org/10.21638/spbu25.2024.209>

В свете проводимой в России реформы контрольно-надзорной деятельности интерес вызывает исследование современного правового регулирования осуществления государственного контроля в исторически родственных правопорядках, в частности в КНР. Хотя в Китае отсутствует единый нормативный акт, посвященный порядку, основаниям и методам осуществления государственного контроля, нормы о нем систематически включаются в различные отраслевые нормативные акты. Среди прочих могут быть выделены различные виды государственного контроля в КНР: различные отраслевые, центральный и местный, ведомственный и межведомственный. Государство ориентирует контролирующие органы на применение передовых информационных технологий, научно-обоснованных методов планирования и проведения контрольных мероприятий, а также реализацию системы управления рисками. На текущем этапе развития китайского законодательства можно утверждать о наличии целой системы норм, посвященной государственному контролю в Китае, которая тем не менее не является завершенным правовым институтом. В статье на примере отдельных административно-правовых норм рассматривается, как китайский законодатель подходит к решению вопроса о поиске баланса публичных и частных интересов при осуществлении государственного контроля частных субъектов через нормативное закрепление конкретных гарантий прав и законных интересов подконтрольных лиц и конкретизацию полномочий контролирующих органов, которые все еще остаются во многих случаях широкими и не в полной мере определенными.

*Ключевые слова:* государственный контроль, контроль (надзор), контрольно-надзорная деятельность, административная ответственность, контрольные мероприятия, проверка, риск-ориентированный подход, право КНР.

## Введение

Российская и китайская юрисдикции, являющиеся исторически родственными правопорядками, по-разному подходят к регулированию той части общественных отношений, которая связана с осуществлением контроля со стороны государства за соблюдением различными субъектами права действующих правил. В свете российской реформы контрольно-надзорной деятельности и ее первых результатов исследование правовых проблем в данной сфере становится крайне актуальным. Несмотря на то что китайский правопорядок не находится в состоянии активного реформирования рассматриваемой сферы, тем не менее проблемы

---

*Трофимов Альберт Алексеевич* — канд. юрид. наук, ст. науч. сотр., Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9; [a.a.trofimov@spbu.ru](mailto:a.a.trofimov@spbu.ru)

\* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-01756 (<https://rscf.ru/project/23-28-01756/>).

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2024

регулирования государственного контроля вызывают интерес как у китайских<sup>1</sup>, так и у российских исследователей.

Поверхностный анализ современного китайского законодательства может создать ложное представление о том, что регулированию государственного контроля (надзора) в КНР уделено мало внимания. Это можно объяснить, в первую очередь, отсутствием в китайской правовой системе кодифицированного нормативного акта или специального закона о государственном контроле, который бы содержал принципы и базовые правила. Вместе с тем правовое регулирование КНР наполнено многочисленными нормами (отдельными статьями, главами, разделами в законах и подзаконных актах), посвященными отдельным вопросам осуществления публичного контроля. В связи с этим актуальным представляется исследование системы и особенностей материкового китайского правового регулирования, посвященного осуществлению государственного контроля, под которым понимается деятельность контролирующих органов, направленная на предупреждение, пресечение и выявление различных правонарушений [检查, jiancha; 检验, jianyan; 监管, jianguan]<sup>2</sup>.

## 1. Нормативное регулирование и виды государственного контроля

Источники правового регулирования по исследуемому вопросу в Китае представлены как законодательными, так и подзаконными нормативными актами, число которых значительно превалирует. Действующее регулирование представляет собой достаточно большой массив разнообразных правовых норм, направленных на упорядочение отдельных общественных отношений, связанных с проведением государственного контроля.

В отличие от российского подхода, при котором отдельные виды контроля выведены из-под действия общих правил осуществления контрольно-надзорной деятельности<sup>3</sup>, в КНР каждый из видов контроля может быть признан самостоятельным; субсидиарное применение норм, регулирующих схожие общественные отношения, не предполагается. Системный анализ регулирования позволяет выделить несколько видов государственного контроля.

Во-первых, могут быть выделены многочисленные виды *отраслевого контроля*, к которым среди прочих могут быть отнесены:

— лицензионный контроль (Закон КНР «Об административных лицензиях» (中华人民共和国行政许可法<sup>4</sup>));

— миграционный и пограничный контроль (Закон КНР «Об управлении въездом и выездом из КНР» (中华人民共和国出境入境管理法), Положения КНР

<sup>1</sup> См. подр.: *Jian Sun, Zuying, Xu. On the Supervision of Network and Its Limits // Chinese Public Administration. 2011. No. 12. P. 16–19; Hu Yuhong. Tendency of Energy Supervision Reform // China Oil & Gas. 2017. No. 3. P. 17–21; Jing Zhao, Yingyu Zhang, Jing Ma. Food safety supervision and risk communication from the perspective of the food safety law // China Legal Science. 2017. No. 1. P. 116–132; и др.*

<sup>2</sup> См. подробнее в том числе о необходимости отграничения государственного контроля (как контрольно-надзорной деятельности) в КНР от иных смежных понятий, в частности от государственного контроля в сфере антикоррупционной деятельности в понимании Закона КНР «О контроле (надзоре)» [监察, jiancha]: *Трофимов А. А., Дмитрикова Е. А., Карицкая А. А. Поиск оптимальной модели контрольно-надзорной деятельности: опыт России и Китая // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2023. № 3. С. 794–796. <https://doi.org/10.21638/spbu.14.2023.314>*

<sup>3</sup> Статья 2 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>4</sup> Здесь и далее китайское законодательство, если не указано иное, приводится по сайту: [pkulaw.com](http://pkulaw.com). URL: <https://pkulaw.com> (дата обращения: 10.01.2023).

«О пограничном контроле при выезде из страны и въезде в страну» (中华人民共和国出境入境边防检查条例));

— контроль в сфере обеспечения безопасности дорожного движения (ст. 84–85 Закона КНР «О безопасности дорожного движения» (中华人民共和国道路交通安全法), Правила Госсовета КНР о применении Закона КНР «О безопасности дорожного движения» (中华人民共和国道路交通安全法实施条例));

— контроль за оборотом лекарственных препаратов (Закон КНР «Об обороте лекарственных препаратов» (中华人民共和国药品管理法), Правила Госсовета КНР «О применении Закона КНР «Об обороте лекарственных препаратов» (中华人民共和国药品管理法实施条例));

— налоговый контроль (глава IV Закона КНР «Об управлении взиманием налогов» (中华人民共和国税收征收管理法), Правила Госсовета КНР «О применении Закона КНР «Об управлении взиманием налогов» (中华人民共和国税收征收管理法实施细则));

— антимонопольный контроль (Антимонопольный закон КНР (中华人民共和国反垄断法), Положение Государственного управления КНР по регулированию рынка «О проверке концентрации предприятий» от 10.03.2023 № 67 (经营者集中审查规定) (далее — Положение № 67));

— контроль в сфере правительственных закупок (глава VII Закона КНР «О правительственных закупках» (中华人民共和国政府采购法), Правила Госсовета КНР «О применении Закона КНР «О правительственных закупках» (中华人民共和国政府采购法实施条例));

— контроль в области обеспечения национальной безопасности (Закон КНР «О национальной безопасности» (中华人民共和国国家安全法));

— контроль в сфере связи и сети Интернет (Закон КНР «О кибербезопасности» (中华人民共和国网络安全法), Меры по управлению безопасностью сетями связи от 21.01.2010 (通信网络安全防护管理办法), Закон КНР «О безопасности данных» (中华人民共和国数据安全法));

— фитосанитарный контроль (Закон КНР «О карантине при ввозе и вывозе животных и растений» (中华人民共和国进出境动植物检疫法), Правила Госсовета КНР «О применении Закона КНР «О карантине при ввозе и вывозе животных и растений»» (中华人民共和国进出境动植物检疫法实施条例), Положение Госсовета КНР о карантине растений от 07.10.2017 № 687 (植物检疫条例));

— экологический контроль (Закон КНР «Об охране окружающей среды» (中华人民共和国环境保护法), Закон КНР «О предотвращении и контроле радиационного загрязнения» (中华人民共和国放射性污染防治法), Закон КНР «О предотвращении и контроле загрязнения твердыми отходами» (中华人民共和国固体废物污染环境防治法), Закон КНР «О защите морской среды» (中华人民共和国海洋环境保护法), Закон КНР «О предотвращении и контроле загрязнения атмосферы» (中华人民共和国大气污染防治法), Закон КНР «О предотвращении и контроле шумового загрязнения» (中华人民共和国噪声污染防治法), Закон КНР «О предотвращении и контроле загрязнения почвы» (中华人民共和国土壤污染防治法), Закон КНР «О предотвращении и контроле загрязнения воды» (中华人民共和国水污染防治法));

— контроль за отмыванием денежных средств (Закон КНР «О борьбе с отмыванием денежных средств» (中华人民共和国反洗钱法));

— валютный контроль (Меры Госсовета КНР «Об управлении ввозом и вывозом валюты КНР» (中华人民共和国国家货币出入境管理办法), Положения Госсовета КНР «Об управлении юанем» (中华人民共和国人民币管理条例), Положения Госсовета КНР «О валютном управлении» (中华人民共和国外汇管理条例));

— таможенный и экспортный контроль (Закон КНР «О таможене» (中华人民共和国海关法), Положение Госсовета КНР «О применении таможенных административных

наказаний» (中华人民共和国海关行政处罚实施条例), Закон КНР «Об экспортном контроле» (中华人民共和国出口管制法));

— контроль за иностранными инвестициями (Закон КНР «Об иностранных инвестициях» (中华人民共和国外商投资法), Правила Госсовета КНР «О применении Закона КНР “Об иностранных инвестициях”» (中华人民共和国外商投资法实施条例));

— контроль за банками и финансовым рынком (Закон КНР «О страховании» (中华人民共和国保险法), Закон КНР «О ценных бумагах» (中华人民共和国证券法), Временные положения Госсовета КНР «Об управлении выпуском и торговлей акциями» (股票发行与交易管理暂行条例), Закон КНР «О коммерческих банках» (中华人民共和国商业银行法), Закон КНР «О банковском надзоре» (中华人民共和国银行业监督管理法));

— финансовый контроль (главы 9, 10 Закона КНР «О бюджете» (中华人民共和国预算法), Приказ Минфина КНР от 26.01.2006 № 32 «О методах контроля за публичными финансами» (金融违法行为处罚办法)<sup>5</sup>).

Во-вторых, государственный контроль может быть классифицирован по уровню осуществляющей его публичной власти на *центральный и местный*. При этом в силу конституционно-предопределенных особенностей государственного устройства муниципальный контроль в Китае закономерно отсутствует, в связи с чем контроль, осуществляемый на местном уровне, также будет являться государственным.

В-третьих, может быть выделен *ведомственный и межведомственный* контроль. При проведении контрольных мероприятий в сферах, затрагивающих полномочия сразу нескольких государственных органов, предусматривается обязательность и возможность:

— проведения совместных контрольных мероприятий (например, департаменты и агентства, которые осуществляют полномочия по надзору и управлению морской средой, могут предпринимать совместные контрольные действия на море<sup>6</sup>);

— обмена информацией (например, при осуществлении контроля в сфере радиационного безопасности департамент охраны окружающей среды местного правительства уровня уезда и выше и другие департаменты того же уровня передают друг другу информацию, а также тесно сотрудничают<sup>7</sup>);

— иного содействия и сотрудничества друг с другом (например, если орган Госсовета КНР по регулированию ценных бумаг проводит надзорную проверку или расследование при выполнении своих обязанностей в соответствии с законом, то соответствующие ведомства должны сотрудничать с ним<sup>8</sup>).

При этом от государственного контроля необходимо отличать *общественный контроль*. В отдельных китайских законах<sup>9</sup> нормативно устанавливается, что помимо государственного контроля подконтрольные субъекты обязуются согласиться на проведение общественного контроля в отношении них.

<sup>5</sup> Приказ Минфина КНР от 26.01.2006 № 32 «О Методах контроля за публичными финансами» / Министерство финансов КНР. URL: [http://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content\\_526988.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_526988.htm) (дата обращения: 28.12.2023).

<sup>6</sup> Статья 29 Закона КНР «О защите морской среды».

<sup>7</sup> Статья 11 Закона КНР «О предотвращении и контроле радиационного загрязнения».

<sup>8</sup> Статья 175 Закона КНР «О ценных бумагах». — Аналогичный подход дается в ст. 29 (абз. 2) Закона КНР «Об экспортном контроле»: когда государственный орган по экспортному контролю осуществляет надзор, инспекцию и расследование самостоятельно или совместно с соответствующими ведомствами согласно закону, организации и лица должны сотрудничать с ней и не должны отказывать или препятствовать ей.

<sup>9</sup> Например, согласно абз. 2 ст. 29 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения твердыми отходами» субъекты, производящие, хранящие, транспортирующие, утилизирующие и перерабатывающие твердые отходы, обязаны своевременно раскрывать общественности информацию о предотвращении и контроле загрязнения окружающей среды твердыми отходами в соответствии с законодательством, а также добровольно принимать на себя общественный контроль.

## 2. Контролирующие субъекты и подконтрольные лица

По общему правилу, полномочиями на осуществление государственного контроля наделены конкретные органы публичной власти. В то же время отдельные полномочия по контролю могут быть переданы иным субъектам, в том числе негосударственным организациям. Так, в порядке ст. 16–18 Мер по управлению безопасностью сетями связи органы управления телекоммуникациями могут уполномочить профессиональные агентства проверять безопасность сети связи; согласно ст. 13 Закона КНР «О безопасности дорожного движения» проверки безопасности автотранспортных средств проводятся негосударственными учреждениями; в силу ст. 11 Закона КНР «Об обороте лекарственных препаратов» к проведению оценки, контроля, надзора за оборотом лекарственных средств допущены специализированные технические учреждения. Необходимо отметить, что в условиях допуска частных субъектов к осуществлению государственного контроля китайский законодатель оправданно предусмотрел возможность обжалования решений таких контролеров в судебном порядке, о чем свидетельствуют положения абз. 2 ст. 2 Закона КНР «Об административных процедурах».

К числу подконтрольных лиц относятся граждане (физические лица), различные организации, а также органы власти. В отношении последней категории отметим, что в китайских нормативных актах закреплены нормы, направленные на создание основы для проведения контроля за выполнением административными органами своих обязанностей в соответствии с законом и эффективным образом<sup>10</sup>. Таким образом, в сферу государственного контроля включаются не только частные субъекты, но и органы публичной власти (административные органы КНР), что согласуется с проведенной конституционной реформой, связанной с созданием контрольных комитетов<sup>11</sup> (Закон КНР «О контроле»).

## 3. Управление рисками

В Китае признается, что осуществление государственного контроля должно основываться на принципе управления рисками, хотя нормативное подтверждение<sup>12</sup> этому обнаруживается далеко не во всех сферах, подлежащих контролю. Китайским законодателем осознается целесообразность проведения выборочного<sup>13</sup>, а не сплошного контроля в некоторых сферах, который способен сохранить имеющиеся ресурсы. Такой подход свидетельствует о нацеленности китайского регулятора на организацию и проведение эффективного и менее обременительного для подконтрольных субъектов мероприятий государственного контроля.

<sup>10</sup> См., напр.: ст. 1 Закона КНР «Об административном принуждении» (中华人民共和国行政强制法), ст. 1 Закона КНР «О пересмотре административных действий» (中华人民共和国行政复议法), ст. 1 Закона КНР «О административных процедурах» (中华人民共和国行政诉讼法), ст. 1 Закона КНР «Об административных лицензиях» (中华人民共和国行政许可法), ст. 1 Закона КНР «Об административных наказаниях» (中华人民共和国行政处罚法).

<sup>11</sup> См. подр. об этом: *Алексеева А. П.* Становление надзорной власти в Китае // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 74–77.

<sup>12</sup> Статья 3 Закона КНР «Об обороте лекарственных препаратов», ст. 85 Правил Госсовета КНР «О применении Закона КНР «Об управлении взиманием налогов»», ст. 35 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения почвы»; и др.

<sup>13</sup> В качестве иллюстрации может быть приведено предписание департаментам по надзору за рынком, которые проводят выборочные проверки производимых и продаваемых продуктов с ограничениями по шуму, а также надзор и выборочные испытания шума, издаваемого специальным оборудованием, таким как лифты (ст. 16 Закона КНР «О предотвращении и контроле шумового загрязнения»).

В рамках планирования налоговых проверок различают основной план проведения налоговых проверок и специальный. Выбор конкретного налогоплательщика для осуществления в отношении него внепланового контроля должен учитывать целый ряд критериев, включающих в себя: финансовые показатели плательщика, наличие открытой общественной информации, наличие конкретных данных о незаконных действиях и т. п. При этом допускается использование как компьютерного, ручного анализа, так и совмещенной методики для принятия итогового решения о проведении проверки в отношении наиболее рискованных подконтрольных лиц.

В качестве особенности административно-правового регулирования можно указать на то, что в целом ряде нормативных текстов встречаются нормы, которые предписывают ориентироваться на «усиление контроля» в конкретной сфере. При указанной ситуации следует различать такие предписания в зависимости от адресатов, которыми может выступать государство в целом или конкретные административные органы (контролирующие субъекты). В первом случае речь идет о нормативном подтверждении определенного направления государственной политики в соответствующей сфере общественной жизни, как правило, следующего за руководящими указаниями Коммунистической партии Китая<sup>14</sup>. Такие нормы носят декларативный характер и, как правило, не содержат какого-либо конкретного нормативного предписания. Во втором случае адресатами норм выступают конкретные правоприменители, наделенные полномочиями на осуществление контроля<sup>15</sup>. Имеются основания утверждать, что такие нормы выступают не в качестве декларативных или ориентирующих правоприменителя на осуществление сплошного контроля, а в качестве нормы-принципа, ориентирующего на реализацию риск-ориентированного подхода, базовые критерии для которого устанавливаются на законодательном уровне и подлежат конкретизации в подзаконных нормативных актах<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Так, на основании ст. 46 Закона КНР «О национальной безопасности» государство должно создать механизмы надзора, проверки и подотчетности за работу в области национальной безопасности, чтобы обеспечить реализацию стратегий национальной безопасности и основных мероприятий. Одновременно с этим государство создает систему и механизмы контроля и надзора в области национальной безопасности, проводит проверку в области национальной безопасности иностранных инвестиций, конкретных объектов и ключевых технологий, продуктов и услуг сетевых информационных технологий, строительных проектов, затрагивающих вопросы национальной безопасности с тем, чтобы эффективно предотвращать и устранять риски национальной безопасности (ст. 59 Закона КНР «О национальной безопасности»). Иные примеры можно обнаружить в Антимонопольном законе КНР, согласно положениям которого государство должно усиливать макроконтроль (ст. 4), создать и усовершенствовать систему контроля справедливой конкуренции (ст. 5).

<sup>15</sup> В качестве примеров рассмотрим следующие положения:

— «усиление надзора за деятельностью по обучению вождению» (ст. 20 Закона КНР «О безопасности дорожного движения»);

— антимонопольный орган Госсовета КНР должен «усилить в соответствии с законом проверку концентраций между предприятиями в важных областях, связанных с национальной экономикой и жизнеобеспечением людей» (ст. 37 Антимонопольного закона КНР);

— департаменты по надзору и управлению государственными закупками должны усилить надзор и проверку деятельности государственных закупок; при этом под надзором понимается проверка соблюдения требований законов и административных норм, проверка объемов, способов и порядка закупок, профессиональные и технические навыки сотрудников закупочных служб (ст. 59, 67, 69 Закона КНР «О правительственных закупках»);

— департаменты, отвечающие за безопасность, должны контролировать обеспечение безопасности эксплуатации критической информационной инфраструктуры (ст. 32 Закона КНР «О кибербезопасности»).

<sup>16</sup> См., напр., ст. 10 Мер по обзору кибербезопасности от 28.12.2021 № 8 (网络安全审查办法). URL: <https://pkulaw.com/chl/2c77a9b321683224bdfb.html> (дата обращения: 28.12.2023).

С обозначенным подходом к проведению государственного контроля на основе риск-ориентированного подхода согласуется возложение законодателем на контролирующих субъектов обязанности по внедрению и учету научных достижений при осуществлении контроля<sup>17</sup>, а также по повышению уровня информатизации<sup>18</sup> государственного контроля.

#### **4. Основания для осуществления контроля (сообщения о правонарушении)**

Отличительной особенностью китайского регулирования государственного контроля представляется широко применяемая китайская практика поощрения государством частных лиц к направлению сообщений об обнаружении ими различных правонарушений. Большое количество отраслевых нормативных актов содержит нормы, посвященные праву граждан или организаций, обнаруживших нарушения закона, сообщить о таких обстоятельствах контролируемому субъекту<sup>19</sup>. Как правило, нормативно закрепляется корреспондирующая такому праву обязанность уполномоченного органа рассмотреть обращение в установленный срок, а также принять необходимые меры для пресечения правонарушения и устранения его последствий.

Вместе с тем юридическая техника и содержание предоставляемых гарантий лицу, сообщившему о правонарушении, сильно отличаются в разных отраслевых актах. В ряде случаев из нормы может прямо следовать возможность подачи анонимного сообщения о правонарушении, которое также может стать основанием для проведения проверки<sup>20</sup>. Если же сообщение было не анонимным, то на контролирующий орган возлагается обязанность подготовить ответ по результатам рассмотрения сообщения. Лицу, сообщившему о правонарушении, в отдельных сферах может гарантироваться<sup>21</sup> финансовое вознаграждение<sup>22</sup>, рассчитываемое с учетом тяжести выявленного правонарушения, размера взысканного в бюджет штрафа и иных критериев. В качестве мер, способствующих функционированию такой системы, законодательно может быть установлен режим конфиденциальности в отношении лиц, предоставивших информацию, введен

---

<sup>17</sup> Согласно ст. 12 Закона КНР «О защите морской среды» народные правительства всех уровней и их соответствующие ведомства должны в дальнейшем применять научные подходы при надзоре и управлении морской средой.

<sup>18</sup> Согласно ст. 9 Уведомления Главного государственного налогового управления от 24.12.2004 № 157 «О порядке проведения налоговых проверок» налоговые органы должны постоянно повышать уровень информатизации контроля, в полной мере использовать современные информационные технологии для сбора налоговой информации. Аналогичные нормы могут быть обнаружены в ст. 7 Положения Государственного управления КНР по регулированию рынка «О проверке концентрации предприятий» от 10.03.2023 № 67, ст. 12 Закона КНР «О защите морской среды».

<sup>19</sup> Абзацы 2 и 3 ст. 46 Антимонопольного закона КНР, ст. 57 Положения № 67, ст. 91 Закона КНР «О бюджете», ст. 80 Закона КНР «О правительственных закупках», ст. 31 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения твердыми отходами», ст. 9 Закона КНР «О защите морской среды», ст. 57 Закона КНР «Об охране окружающей среды», ст. 31 Закона КНР «О предотвращении и контроле шумового загрязнения», ст. 31 Закона КНР «Об экспортном контроле», ст. 176 Закона КНР «О ценных бумагах» и др.

<sup>20</sup> Статья 57 Положения № 67, ст. 31 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения твердыми отходами».

<sup>21</sup> Выплата вознаграждения осуществляется в случае подтверждения фактов из не анонимного обращения (ст. 31 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения твердыми отходами», ст. 176 Закона КНР «О ценных бумагах»).

<sup>22</sup> См., напр., Уведомление Государственного управления КНР по регулированию рынка и Министерства финансов КНР от 30.07.2021 «О Временных мерах по вознаграждению за сообщения о крупных незаконных действиях в сфере надзора за рынком» (市场监管总局、财政部关于印发《市场监管领域重大违法行为举报奖励暂行办法》的通知).

запрет заинтересованным лицам оказывать давление на подавших обращение лиц в различных правовых формах<sup>23</sup>. С учетом распространенности такого механизма в КНР и многочисленности однородных правовых норм, закрепленных в различных нормативных актах, имеются основания для потенциальной унификации данных правил.

## 5. Содержание контрольных мероприятий

Отсутствие единых перечня контрольных мероприятий и порядка их проведения закономерно предопределяет широкую вариативность форм, методов контроля, значительных отличий в порядке проведения проверок. Конкретные контрольные мероприятия предусматриваются в отраслевых правилах осуществления контроля и проведения проверок, являющихся наиболее часто применяемым контрольным мероприятием.

Предмет проводимых проверок определяется соответствующими нормативными актами и зависит от вида осуществляемого контроля. Характеризуя китайское регулирование в исследуемой сфере, отметим, что, с одной стороны, оно склонно к перечислению конкретных пределов проведения проверок, с другой — зачастую оставляет перечень оснований, глубины и предмета проверки открытым. Так, например, Закон КНР «Об управлении взиманием налогов»<sup>24</sup> одновременно содержит закрытый перечень возможных к проведению налоговым органом проверок (ст. 54), а также общую норму о возможности проведения налоговых проверок в отношении широкого круга субъектов независимо от конкретных оснований (ст. 57). Правила проведения антимонопольных проверок содержат открытый перечень обстоятельств, которые могут стать основаниями для их назначения (ст. 25 Антимонопольного закона КНР, ст. 4 Положения № 67).

Действующее правовое регулирование содержит юридическую основу для проведения различных контрольных мероприятий. Будучи описанными достаточно общим образом (абстрактные формулировки, открытые перечни, отсутствие нормативно закрепленных сроков и т. п.), они предполагают наличие у контролирующих органов значительной свободы при осуществлении государственного контроля.

Так, при проведении проверки монополистического поведения контролирующей орган вправе принимать следующие меры (ст. 47 Антимонопольного закона КНР): входить в служебные и иные помещения предприятия, опрашивать сотрудников контролируемого предприятия и иных заинтересованных лиц, требовать предоставления ими объяснений, получать и исследовать документацию, печатывать и изымать различные доказательства, запрашивать сведения о банковских

---

<sup>23</sup> Так, в силу ст. 91 Закона КНР «О бюджете» государственные органы, принимающие сообщения или жалобы о нарушении закона, должны сохранять конфиденциальность для тех, кто представляет такие сообщения и жалобы; при этом ни один подведомственный орган или лицо не должны оказывать давление и мстить тем, кто представляет такие сообщения и жалобы.

Статьей 31 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения твердыми отходами» установлен запрет на принятие организацией, в которой работает информатор, на принятие в отношении него в ответ на поданное сообщение о правонарушении каких-либо мер, в числе которых прямо перечисляются запрет на расторжение или изменение трудового договора с ним.

На органы, получающие сообщения о загрязнении окружающей среды или экологическом ущербе, возложена обязанность сохранять конфиденциальность соответствующей информации об информаторах и защищать законные права и интересы информаторов (ст. 57 Закона КНР «Об охране окружающей среды»).

<sup>24</sup> Подробнее о налоговых проверках см.: *Шепенко Р. А.* Правовое регулирование налоговой проверки в КНР // *Налоговая политика и практика.* 2005. № 9. С. 34–37.



счетах контролируемого субъекта. Некоторые нормативные акты в КНР закрепляют основания для проведения конкретных контрольных мероприятий, к числу которых относятся: право контролирующего органа записывать информацию, записывать данные на магнитофон, проводить видеосъемку, фотографировать и воспроизводить соответствующую информацию и материалы по делу<sup>25</sup>. При проверках загрязнений твердыми отходами<sup>26</sup> могут быть проведены: наблюдение на месте, сбор проб и консультационные или печатные материалы, касающиеся предотвращения и контроля загрязнения окружающей среды твердыми отходами. Контролирующий орган при проведении проверок загрязнения окружающей среды<sup>27</sup>, морской среды<sup>28</sup>, атмосферы<sup>29</sup>, шумового загрязнения<sup>30</sup>, загрязнения почвы<sup>31</sup> вправе проводить проверки по месту нахождения юридических и физических лиц. В рамках проведения проверок контролирующие органы вправе арестовывать и изымать объекты и оборудование, вызывающие или способные вызвать серьезное загрязнение в нарушение действующих правил<sup>32</sup>. В случае проверки загрязнения атмосферы<sup>33</sup> контроль осуществляется посредством проверок и мониторинга на месте, автоматизированного мониторинга, мониторинга с помощью дистанционного зондирования и видеосъемки в инфракрасном диапазоне. Контролирующий орган в рамках валютного контроля<sup>34</sup> вправе проводить выездную проверку финансового учреждения, осуществляющего валютную деятельность, осуществлять выезд на место, где предположительно произошла незаконная операция по обмену иностранной валюты, с целью расследования и сбора доказательств, проводить опросы, получать разъяснения, изучать документы, бухгалтерские книги и т. д. При проведении экспортного контроля контролирующие органы вправе проникать в рабочие или иные помещения подконтрольного лица, допрашивать заинтересованных лиц, запрашивать и исследовать документацию, проверять транспортные средства, опечатывать и изымать предметы, запрашивать сведения о банковских счетах и т. д.

Приведенные примеры показывают не только значительные различия в полномочиях контролирующих органов, но и высокую степень неопределенности их правомочий.

В законодательных актах можно встретить лишь общие нормы, посвященные проведению контроля, — конкретный порядок проведения проверок и осуществления иных контрольных мероприятий может быть установлен на подзаконном уровне. Лишь в редких случаях закон может закреплять конкретные гарантии защиты интересов подконтрольных лиц при проведении государственного контроля. К их числу можно отнести требования о минимальном количестве проверяющих должностных лиц (минимум двое, которые должны заранее предъявить свои полномочия), участвующих в выездной проверке шумового загрязнения и проверке соблюдения законодательства о страховании и ценных бумагах<sup>35</sup>.

<sup>25</sup> Статья 58 Закона КНР «Об управлении взиманием налогов».

<sup>26</sup> Статья 26 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения твердыми отходами».

<sup>27</sup> Статья 24 Закона КНР «Об охране окружающей среды».

<sup>28</sup> Абзац 1 ст. 29 Закона КНР «О защите морской среды».

<sup>29</sup> Статья 29 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения атмосферы».

<sup>30</sup> Статья 30 Закона КНР «О предотвращении и контроле шумового загрязнения».

<sup>31</sup> Статья 77 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения почвы».

<sup>32</sup> Статья 25 Закона КНР «Об охране окружающей среды», ст. 30 Закона КНР «О защите морской среды», ст. 27 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения твердыми отходами», ст. 30 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения атмосферы».

<sup>33</sup> Статья 29 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения атмосферы».

<sup>34</sup> Статья 33 Положений Госсовета КНР «О валютном управлении».

<sup>35</sup> Абзац 2 ст. 29 Закона КНР «О предотвращении и контроле шумового загрязнения», абз. 10 ст. 154 Закона КНР «О страховании», ст. 172 Закона КНР «О ценных бумагах».

Наравне с традиционными контрольными мероприятиями, направленными на выявление совершенных правонарушений, китайским законодателем в последнее время повышается роль профилактики и мониторинга, преследующих цели текущего контроля и предупреждения правонарушений. В сферах обеспечения кибербезопасности, безопасности данных китайское государство создает систему мониторинга кибербезопасности<sup>36</sup>, раннего предупреждения и информирования уполномоченных органов. В рамках такой системы в целях поддержания национальной безопасности и общественного порядка, а также урегулирования крупных инцидентов в области социального обеспечения по решению Госсовета КНР компетентные ведомства могут принимать ограничения и другие временные меры в отношении сетей связи в определенных регионах. На частных субъектов, например эксплуатирующих сети связи, возлагаются обязанности по созданию и применению системы мониторинга безопасности сетей связи для отслеживания условий безопасности. В сферах контроля за различными видами загрязнения окружающей среды в КНР создаются системы экологического мониторинга (ст. 17 Закона КНР «Об охране окружающей среды»), мониторинга радиоактивного загрязнения (ст. 10 Закона КНР «О предотвращении и контроле радиационного загрязнения»), загрязнения твердыми отходами (ст. 16, 56 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения твердыми отходами»), загрязнения морской среды (ст. 12, 23–26 Закона КНР «О защите морской среды»), шумового загрязнения (ст. 23, 38, 42 Закона КНР «О предотвращении и контроле шумового загрязнения»), мониторинга почвенной среды (ст. 15 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения почвы»), мониторинга качества водной среды (ст. 23–26 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения воды»).

Совершенствование оборудования и иных технических аспектов обеспечения контроля позволяет контролирующим органам в режиме реального времени<sup>37</sup> осуществлять мониторинг выбросов различных загрязняющих веществ и оперативно фиксировать, реагировать на допускаемые нарушения установленных требований. Неосуществление или отказ от мониторинга является основанием для наложения штрафа на подконтрольного субъекта (ст. 102 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения твердыми отходами», ст. 99 Закона КНР «О защите морской среды»).

Нечастым, но все же встречающимся в нормативном регулировании явлением видится выдача письменных предупреждений. Сами по себе такие предупреждения не являются обязательными для исполнения, но они направлены на снижение вероятности совершения правонарушений в будущем. Так, согласно ст. 30 Закона КНР «Об экспортном контроле» в целях усиления управления экспортом контролируемых предметов и предотвращения риска нарушения закона при экспорте государственные органы экспортного контроля могут принимать такие меры, как

<sup>36</sup> Глава V Закона КНР «О кибербезопасности», ст. 22 Закона КНР «О безопасности данных».

<sup>37</sup> Предприятие по переработке потребительских отходов должно установить и использовать оборудование для мониторинга выбросов загрязняющих веществ в режиме реального времени и раскрытия данных о выбросах для общественности в режиме реального времени. Оборудование для мониторинга должно быть подключено к оборудованию для мониторинга местного департамента экологии и окружающей среды (ст. 56 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения твердыми отходами»). Аналогичная обязанность по проведению автоматизированного мониторинга возлагается на организации, осуществляющие сброс загрязняющих веществ в морскую среду (ст. 47 Закона КНР «О защите морской среды»). На основании ст. 38 Закона КНР «О предотвращении и контроле шумового загрязнения» субъект, в отношении которого осуществляется лицензирование выбросов шума, должен в соответствии с применимыми положениями самостоятельно контролировать промышленный шум, хранить оригинальные записи мониторинга, публиковать результаты мониторинга и нести ответственность за достоверность и точность данных мониторинга.

проведение надзорных собеседований и направление предупредительных писем. Аналогичные возможности предусмотрены при проведении проверок соблюдения законодательства о ценных бумагах (ст. 170 Закона КНР «О ценных бумагах»).

## **6. Обеспечение баланса интересов при проведении и обжаловании результатов контрольных мероприятий**

Регулирование отдельных видов контрольных мероприятий часто содержит в себе нормы, обеспечивающие выстраивание баланса публичных и частных интересов при проведении различных проверок и осуществлении иных форм контроля.

На подконтрольных субъектах возлагается обязанность достоверно и правдиво предоставить контролирующему органу запрашиваемую информацию и доказательные материалы<sup>38</sup>; на предприятия с иностранным капиталом возлагается обязанность «принять проведение законной проверки»<sup>39</sup>. Более того, в ряде случаев на подконтрольное лицо возлагается общая обязанность сотрудничать с контролирующим органом при проведении проверки<sup>40</sup>, что предполагает более широкий круг четко не описанных обязанностей подконтрольного лица. При этом в некоторых случаях отказ от сотрудничества при проведении проверки может стать основанием для наложения штрафа<sup>41</sup>.

Вполне обоснованным выглядят обнаруживаемые в некоторых отраслевых актах нормы<sup>42</sup>, устанавливающие запрет контролирующим органам на взимание какой-либо платы при проведении контрольных мероприятий с подконтрольных лиц. Однако запрет на взимание платы при осуществлении государственного контроля не является всеобщим, поскольку такие нормы включаются в нормативные тексты редко, а порой обнаруживается противоположный подход к платности осуществления контроля<sup>43</sup>.

---

<sup>38</sup> Статья 57 Закона КНР «Об управлении взиманием налогов», ст. 65 Закона КНР «О правительственных закупках», ст. 24 Закона КНР «Об охране окружающей среды», ст. 11 Закона КНР «О предотвращении и контроле радиационного загрязнения», ст. 26 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения твердыми отходами», абз. 2 ст. 29 Закона КНР «О защите морской среды», ст. 29 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения атмосферы», ст. 29 Закона КНР «О предотвращении и контроле шумового загрязнения», ст. 30 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения воды».

<sup>39</sup> Статья 32 Закона КНР «Об иностранных инвестициях».

<sup>40</sup> Статьи 50, 54 Антимонопольного закона КНР, ст. 64 Правил Госсовета КНР «О применении Закона КНР «О правительственных закупках»», ст. 11 Закона КНР «О предотвращении и контроле радиационного загрязнения», абз. 2 ст. 77 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения почвы», ст. 155 Закона КНР «О страховании», ст. 173 Закона КНР «О ценных бумагах».

<sup>41</sup> Статья 81 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения воды», ст. 93 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения почвы», ст. 71 Закона КНР «О предотвращении и контроле шумового загрязнения», ст. 98 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения атмосферы», ст. 95 Закона КНР «О защите морской среды», ст. 103 Закона КНР «О предотвращении и контроле загрязнения твердыми отходами», п. 6 ст. 48 Положений Госсовета КНР «О валютном управлении».

<sup>42</sup> Согласно ст. 20 Мер по управлению безопасностью сетями связи от 21.01.2010 при проверке защиты сети связи административные органы электросвязи не должны влиять на нормальную работу сети связи, взимать какую-либо плату или требовать от проверяемых организаций приобретения программного обеспечения, средств или других продуктов безопасности определенных марок или организаций.

<sup>43</sup> Согласно ст. 26 Закона КНР «О государственном пограничном санитарно-эпидемиологическом контроле» органы пограничного санитарно-эпидемиологического контроля, осуществляя санитарно-эпидемиологический контроль согласно государственным установлениям, взимают за это

На контролирующие органы также возлагаются определенные обязанности, нацеленные на обеспечение баланса интересов участников рассматриваемых отношений. При проведении большинства проверок предусматривается, что государственные органы обеспечивают конфиденциальность информации, полученной в отношении подконтрольных субъектов, однако содержание и объем информации, на которую распространяется такой режим, сильно отличаются в разных видах контроля<sup>44</sup>.

Кроме того, должностные лица должны предоставить подконтрольному лицу свои удостоверения, а также документы, являющиеся основаниями для проведения выездной проверки. Для налоговых проверок предусмотрено специальное правило, согласно которому если такое должностное лицо не предъявит удостоверение налоговой инспекции или уведомление о налоговой проверке, то проверяемое лицо имеет право отказаться от проведения проверки (ст. 59 Закона КНР «Об управлении взиманием налогов»).

Стоит отметить отсутствие детальности в регулировании этапа рассмотрения материалов, собранных в ходе различных контрольных мероприятий<sup>45</sup>, и порядка вынесения административного акта или решения о привлечении к публично-правовой ответственности. Порядок проведения выездных проверок, их сроки и глубина могут сильно отличаться в различных видах отраслевого контроля. При этом конкретные параметры (ограничения) по объему проводимого контроля не устанавливаются. Указанное в своей совокупности не позволяет констатировать наличие системности и равного обеспечения баланса публичных и частных интересов при проведении контрольных мероприятий в Китае.

Подконтрольным субъектам гарантируется право на обжалование в народных судах КНР решений и действий административных органов, если они с ними не согласны, — порядок обжалования будет зависеть от того, каким органом и в рамках какой первоначальной процедуры принято обжалуемое решение или административное действие. Закон КНР «Об административных процедурах» предполагает, что может быть предусмотрен обязательный досудебный порядок обжалования решения или действия административного органа в вышестоящем органе (ст. 44), — в таком случае перед подачей иска в народный суд заявителю будет необходимо пройти процедуру подачи жалобы в вышестоящем административном органе.

---

плату // Цит. по: Китайская Народная Республика: Законодательные акты. 1984–1988 / под ред. Л. М. Гудошникова. М.: Прогресс, 1989. С. 145.

<sup>44</sup> Согласно ст. 59 Закона КНР «Об управлении взиманием налогов» и ст. 6 Уведомления Главного государственного налогового управления от 24.12.2004 № 157 «О порядке проведения налоговых проверок» неправомерная деятельность налогоплательщиков и налоговых агентов не подпадают под конфиденциальную информацию. В силу ст. 49 Антимонопольного закона КНР антимонопольный орган и его сотрудники обязаны сохранять конфиденциальность лишь коммерческой тайны и личной информации, к которой они получили доступ в ходе исполнения. На основании ст. 21 Мер по управлению безопасностью сетями связи должностные лица административных органов электросвязи и сотрудники уполномоченных профессиональных агентств обязаны хранить в тайне государственную тайну, коммерческую тайну и информацию, касающуюся частной жизни, ставшую известной в результате проверки.

<sup>45</sup> Лишь в некоторых случаях (в подзаконных актах) могут быть обнаружены специальные нормы. Например, согласно ст. 63 Положения № 67 перед принятием решения об административном наказании административный орган должен уведомить предприятия, находящиеся под следствием, о содержании предполагаемого административного наказания, фактах, причинах, основаниях, а также о правах на защиту и требовании проведения слушания. Если предприятие, в отношении которого проводится расследование, не воспользуется правом на защиту или потребует проведения слушания в течение пяти рабочих дней с момента вручения уведомления, считается, что оно отказалось от этого права.

## Заключение

Анализ китайского административно-правового регулирования осуществления государственного контроля обнаруживает, что при общем отсутствии в повестке китайских реформ, законодательстве и правоприменительной практике проблем, связанных с «избыточностью административно-правового регулирования» и «давления на бизнес», предопределяет отсутствие специального правового регулирования, направленного на защиту отдельных категорий частных субъектов, бизнеса от чрезмерного давления контролирующих субъектов. В то же время в правовое поле регулярно вводятся нормы, являющиеся основой для проведения государственного контроля в КНР, его совершенствования и внедрения передовых достижений.

Китайское нормативное регулирование традиционно наделяет контролирующие органы широкими дискреционными полномочиями, что не позволяет говорить об отсутствии в отдельных нормативных актах коррупциогенных факторов, а также о завершении поиска баланса публичных и частных интересов при осуществлении государственного контроля в Китае. При проведении многих видов отраслевого государственного контроля правоприменителя ориентируют на применение риск-ориентированного подхода, системы управления рисками, современных и научно обоснованных методов планирования и осуществления государственного контроля, информатизации в данной сфере, что всецело направлено на повышение эффективности такого контроля и надзора.

Многочисленность норм о государственном контроле в различных нормативных актах и их содержание, безусловно, свидетельствуют о наличии их системы, которая тем не менее не может быть охарактеризована как завершенный и сформированный правовой институт. Выводу об обратном препятствует как отсутствие нормативно закрепленных единых принципов осуществления государственного контроля, единых гарантий подконтрольных лиц, пределов вмешательства контролирующих органов в хозяйственную сферу частного бизнеса, так и противоположные подходы законодателя в различных видах контроля к регулированию схожих общественных отношений. Несмотря на это, можно утверждать о наличии предпосылок для унификации норм о государственном контроле при возможном проведении административной реформы в КНР.

Статья поступила в редакцию 9 января 2024 г.  
Рекомендована к печати 22 февраля 2024 г.

## The system of legal regulation of state control in the People's Republic of China\*

A. A. Trofimov

**For citation:** Trofimov A. A. 2024. The system of legal regulation of state control in the People's Republic of China. *Pravovedenie* 68 (2): 257–270. <https://doi.org/10.21638/spbu25.2024.209> (In Russian)

In light of the ongoing reform of control and supervisory activities in Russia, it is of interest to study the current legal regulation of state control in historically related legal orders, in particular, in the PRC. Although China does not have a single normative act dedicated to the procedure, grounds and methods of exercising state control, its norms are systematically included in various sectoral normative acts. Among others, various types of state control in China can be distinguished: sectoral, central and local, departmental and interdepartmental. The state directs controlling bodies to apply advanced information technologies, scientifically-based methods of planning and implementation of control measures, as well as the implementation of a risk management system. It can be argued that there is a whole system of norms dedicated to state

control in China at the current stage of development of Chinese legislation, which is not a complete legal institution. This article considers on the example of individual administrative legal norms how the Chinese legislator approaches the issue of finding a balance between public and private interests in the implementation of state control of private entities through the normative consolidation of specific guarantees of the rights and legitimate interests of controlled persons and specification of powers of controlling bodies, which still remain in many cases broad and not fully defined.

*Keywords:* state control, supervision, control and supervisory activity, administrative responsibility, control measures, inspection, risk-oriented approach, Chinese law.

## References

- Alekseenko, Aleksandr P. 2021. The Becoming of Supervisory Power in China. *Constitutional and Municipal Law* 1: 74–77.
- Gudoshnikov, Leonid M. 1989. *People's Republic of China: Legislative Acts (1984–1988)*. Progress Publ. (In Russian)
- Hu, Yuhong. 2017. Tendency of Energy Supervision Reform. *China Oil & Gas* 3: 17–21. (In Chinese)
- Jian, Sun, Zuying, Xu. 2011. On the Supervision of Network and Its Limits. *Chinese Public Administration* 12: 16–19. (In Chinese)
- Jing, Zhao, Yingyu, Zhang, Jing, Ma. 2017. Food safety supervision and risk communication from the perspective of the food safety law. *China Legal Science* 1: 116–132. (In Chinese)
- Shepenko, Roman A. 2005. Legal regulation of tax audit in the PRC. *Tax policy and practice* 9: 34–37. (In Russian)
- Trofimov, Albert A., Dmitrikova, Ekaterina A., Karitskaya, Anastasia A. 2023. Search for the optimal model of control and supervisory activities: The experience of Russia and China. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 3: 786–803. <https://doi.org/10.21638/spbu.14.2023.314> (In Russian)

Received: January 9, 2024

Accepted: February 22, 2024

---

*Albert A. Trofimov* — PhD in Law, Senior Researcher, Assistant, St. Petersburg State University, 7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; [a.a.trofimov@spbu.ru](mailto:a.a.trofimov@spbu.ru)

---

\*The research was supported by the Russian Science Foundation, project No. 23-28-01756 (Available at: <https://rscf.ru/project/23-28-01756/> (accessed: 10.01.2024)).