

Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»

*На правах рукописи*

Туманова Екатерина Михайловна

**Административно-правовые барьеры в предпринимательской деятельности  
в Российской Федерации**

РЕЗЮМЕ

диссертации на соискание учёной степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель:  
Уманская Виктория Петровна  
доктор юридических наук, доцент

Москва - 2024

Диссертация выполнена в департаменте публичного права факультета права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

С текстом диссертации можно ознакомиться на сайте НИУ ВШЭ:  
<https://www.hse.ru/sci/diss/>

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Одним из основных препятствий на пути развития экономики Российской Федерации по мнению как теоретиков права<sup>1</sup>, так и законодателей<sup>2</sup> является излишнее административное давление на бизнес и общая «зарегулированность», в частности – наличие избыточных административных барьеров в правовом регулировании предпринимательской деятельности. Важно отметить, что особая роль административных барьеров как сдерживающего фактора экономического роста признается в равной степени одновременно представителями экономической теории и правовой науки.

Следует подчеркнуть, что именно нормативные акты федеральных органов исполнительной власти являются важнейшим инструментом государственного регулирования и управления в целом. Убедительным подтверждением данного тезиса является пример института административных регламентов, которые, начиная с 2005 г. и по настоящее время, получили широкое распространение в российском праве<sup>3</sup>.

Призванные урегулировать порядок отправления административных процедур, они получили крайне широкое распространение: на федеральном уровне регламенты исчисляются сотнями, на уровне субъектов и муниципальных образований – тысячами и десятками тысяч<sup>4</sup>. При этом качество подготовки и, как

---

<sup>1</sup> См., например, интервью Председателя Правительства Российской Федерации М.В. Мишустина URL: <https://ria.ru/20211201/podderzhka-1761622212.html>, (дата обращения: 19.03.2021).

<sup>2</sup> См., например, Стратегию развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года» (вместе с «Планом мероприятий («дорожной картой») по реализации Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года»), утв. распоряжением Правительства РФ от 02.06.2016 № 1083-р в ред. распоряжения Правительства РФ от 30.03.2018 № 547-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 13.06.2016. № 24. Ст. 3549.

<sup>3</sup> Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: Монография / под ред. Ю. Н. Старилова. М.: NOTA BENE, 2010. С. 13–18.

<sup>4</sup> Михеева И. В. Принципы правового регулирования разрешительных процедур как основа эффективного государственного управления // Российский юридический журнал. 2019. № 2. С. 8–14.

следствие, эффективность применения отдельных административных регламентов не отвечают современным стандартам государственного управления.

Одновременно, в связи с высоким уровнем «зарегулированности» в области управления возникает ситуация, при которой требования подзаконных актов к порядку осуществления административных процедур противоречат требованиям закона и целям его принятия, вводя дефектное или излишнее регулирование. В итоге такое излишнее регулирование приводит к появлению отдельных административных процедур, не соответствующих с общей линией правового развития, снижает их эффективность и в конечном счете обуславливает их перерождение в административные барьеры<sup>5</sup>. При этом в юридической науке отмечается, что «исполнительно-распорядительная деятельность, как и всякая иная публично-властная деятельность, невозможна без определенного пространства свободного усмотрения должностных лиц (административное усмотрение)»<sup>6</sup>.

Подобные дефекты – административные барьеры – становятся фактором, негативно влияющим на качество государственного управления и препятствующим достижению целей правового регулирования, что приводит к падению эффективности управления в целом.

Наибольшее значение описанные тенденции имеют в области государственного управления предпринимательской деятельностью как, во-первых, одной из наиболее обширных сфер регулирования, и, во-вторых, имеющей стратегическое значение для развития государства.

В свою очередь, обоснованное сокращение степени регламентированности регулирования и устранение административных барьеров способствуют повышению эффективности управления и, как следствие, увеличению темпов роста отечественной экономики.

В научной литературе уже не раз высказывался тезис о том, что отказ от избыточных и устаревших норм, сокращение регуляторной и надзорной нагрузки

---

<sup>5</sup> Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 117

<sup>6</sup> Краснов М. А., Талалина Э.В., Южаков В. Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. 2005. № 2. С. 15–21.

на бизнес положительно влияют на деловой и инвестиционный климат государства. Отмечается, что прозрачное и понятное регулирование является одним из драйверов экономического развития. Например, исследования, проведенные Организацией экономического сотрудничества и развития, показывают, что снижение административных барьеров для бизнеса и реформа регулирования приводят к увеличению ежегодных темпов экономического роста примерно на 2% ВВП<sup>7</sup>.

На устранение избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности была направлена реформа контрольно-надзорной деятельности, так называемая «регуляторная гильотина»<sup>8</sup>. Проведение данной реформы также подтверждает наличие в обществе запроса на качественное изменение текущего государственного регулирования предпринимательства.

Несмотря на очевидную необходимость в предложении системного решения проблемы возникновения и функционирования административных барьеров в отечественном праве, унифицированных теоретических подходов к пониманию правовой природы данного явления до настоящего времени не имеется.

Все это свидетельствует о необходимости научного исследования данных вопросов, что и определило тему настоящего диссертационного исследования.

Особую актуальность вопрос качества государственного регулирования предпринимательства в России (и, как следствие, вопрос исследования административных барьеров) приобретает в текущих санкционных условиях, которые представляют собой серьезное испытание для активного развития российской экономики.

При этом санкционные и контрсанкционные ограничения в свою очередь в некоторой степени также могут рассматриваться как административные барьеры. Так, установленное в качестве контрсанкционной меры ограничение свободной продажи долей в российских компаниях, принадлежащих иностранным лицам, с

---

<sup>7</sup> Любимов Ю., Новак Д., Цыганков Д., Нестеренко А., Варварин А., Ибрагимов Р., Жаркова О., Москвитин О., Маслова Н., Верле Е. «Регуляторная гильотина» // Закон. 2019. № 2. С. 20–36.

<sup>8</sup> Регуляторная гильотина / Официальный сайт Аналитического Центра при Правительстве РФ URL: <https://knd.ac.gov.ru/about/> (дата обращения: 01.05.2024).

одной стороны, защищает интересы самих компаний и иных (кроме иностранных лиц, связанных с недружественными юрисдикциями) владельцев компаний, которые защищены от продажи долей в российских предприятиях по сниженной стоимости и в быстрые сроки, а, с другой стороны, усложняет проведение таких сделок и получение российскими покупателями долей и проведение оплаты за такие доли. Указанный пример иллюстрирует некоторую противоречивость подходов к определению природы административных барьеров, описанных в работах различных исследователей. Так, административные барьеры могут рассматриваться и как положительное явление, направленное на защиту интересов предпринимателей и иных лиц, и как отрицательное явление, осложняющее ведение предпринимательской деятельности.

Диссертационное исследование посвящено теме административных барьеров в правовом регулировании предпринимательской деятельности в России: их правовой природе, основным признакам и классификациям, а также механизмам противодействия административным барьерам, которые в настоящее время применяются в нашей стране и которые могут быть внедрены в будущем.

Сущность административных барьеров, даже по определению самого слова «барьер» («преграда»)<sup>9</sup>, подразумевает создание каких-либо ограничений, затрудняющих или блокирующих получение итогового результата. Само по себе формирование ограничений предпринимательской деятельности в некоторых случаях может не являться негативным явлением. Более того, одна из задач административного права как отрасли отечественного права – это урегулирование отношений в сфере государственного управления. Создание ограничений может и должно расцениваться как один из необходимых инструментов правового регулирования. И лишь в тех случаях, когда введение дополнительных ограничений не соответствует цели регулирования (в контексте предпринимательской деятельности — это первую очередь экономическое развитие государства), мешает

---

<sup>9</sup> Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1997.

ее достижению, такое регулирование следует оценивать как избыточное, представляющее собой административный барьер.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Теоретические проблемы, сопряженные с темой административных барьеров как правового явления в области государственного регулирования предпринимательской деятельности, включая вопросы разработки дефиниции, определения характерных признаков явления, универсальных способов выявления и устранения административных барьеров, до настоящего времени не были предметом комплексных исследований.

Отдельные работы (в том числе диссертационные), проводившиеся до текущего момента, посвящены исследованию административных барьеров, возникающих в отдельных узких сферах регулирования. В связи с этим они не учитывают системный характер описываемого явления, не изучают закономерности его функционирования.

Существенный вклад в исследование вопросов правовой природы административных барьеров как правового явления внесли такие исследователи как Е. В. Бессонова, Е. К. Глушко, Г. Б. Казаченко, Е. В. Самойленко, Д. В. Ушакова, О. М. Шестоперова.

Нельзя не отметить вклад исследователей экономической науки в изучение вопросов, связанных с пониманием сущности административных барьеров. Проблемы данного института рассматриваются в работах таких ученых как А. А. Аузан, В. Ю. Волошина, Л. А. Истомина, Г. В. Калягина, О. Д. Комаровский, П. В. Крючкова, Н. Н. Лыгин.

Среди работ, направленных на изучение административных барьеров в узких областях государственного регулирования, следует отдельно отметить работы В. В. Тырышкина, исследующего особенности административных барьеров, возникающих в правоохранительной деятельности органов внутренних

дел Российской Федерации<sup>10</sup>; С. А. Агагомедовой, чьи работы посвящены исследованию административных барьеров, встречающихся в рамках регулирования таможенных процедур<sup>11</sup>. Способы выявления административных барьеров предлагаются в работах У. Н. Пунановой<sup>12</sup>.

Настоящая работа посвящена исследованию вышеописанных проблем института административных барьеров как правового явления и содержит научные разработки, а также предложения в практической плоскости, направленные на совершенствование правового регулирования предпринимательства.

**Объектом настоящего исследования** являются общественные отношения, складывающихся в ходе взаимодействия государства и предпринимателей, в рамках которых формируются и функционируют административные барьеры.

**Предмет исследования** – теоретические положения, определяющие понятие и особенности административных барьеров, нормативное правовое регулирование осуществления предпринимательской деятельности, порождающее административные барьеры, а также правоприменительная практика в рамках обозначенной темы.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** В рамках данного диссертационного исследования ставится цель развить теоретические положения, касающиеся правовой природы и понятия «административный барьер в предпринимательской деятельности», а также нормативного регулирования данного явления, определить универсальные классификации, выявить и предложить способы внедрения механизма противодействия административным барьерам.

---

<sup>10</sup> Тырышкин В. В. Преодоление административных барьеров в правоохранительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Тырышкин Виктор Владимирович. М., 2015. 209 с.

<sup>11</sup> Агагомедова С. А. Административные барьеры при прохождении таможенного контроля: понятие, виды и способы преодоления // Журнал российского права. 2017. № 6. Агагомедова С. А. Преодоление административных барьеров при прохождении таможенного контроля товаров, содержащих ОИС // ИС. Промышленная собственность. 2016. № 12.

<sup>12</sup> Пунанова У. Н. Пути совершенствования административно-правовых инструментов по выявлению и устранению административных барьеров предпринимательской деятельности // Административное и муниципальное право. 2014. № 12.

Для достижения цели исследования необходимо было решить следующие **задачи**:

- сформулировать понятие административного барьера в регулировании предпринимательской деятельности как правового явления;
- установить особенности правового регулирования административных барьеров в предпринимательской деятельности;
- выявить правовую природу административных барьеров;
- определить методы выявления административных барьеров в предпринимательской деятельности;
- установить методы предотвращения административных барьеров в предпринимательской деятельности;
- определить методы устранения административных барьеров в предпринимательской деятельности.

**Теоретическую основу исследования** составили фундаментальные положения теории права, исследования российских представителей административного права и экономической теории.

Значительный вклад в исследование административных барьеров в российском правовом регулировании внесли А. А. Аузан, В. В. Астанин, В. В. Буровцев, Е. Е. Воеводскова, В. Ю. Волошина, Г. В. Германович, Е. К. Глушко, О. В. Гречкина, К. В. Давыдов, А. Н. Дегтярев, Е. М. Заболотских, С. М. Зубарев, С. М. Зырянов, Л. А. Истомина, И. В. Калинина, Г. Б. Казаченко, В. К. Карташова, Н. В. Кетова, П. В. Ключкова, И. П. Кожкар, А. М. Кононов, А. Ю. Коковихин, К. Г. Корякина, Н. П. Кралина, Т. Н. Наровлянская, Р. И. Маликов, А. В. Мартынов, И. В. Михеева, И. Р. Мухарлямов, Б. П. Носков, У. Н. Пунанова, Н. В. Путило, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков, С. А. Старостин, Н. В. Субанова, С. В. Тактарова, Л. К. Терещенко, Ю. А. Тихомиров, В. П. Уманская, Т. Я. Хабриева, О. М. Шестоперов, М. А. Штатина.

Отдельные аспекты изучения административных барьеров применительно к узким сферам регулирования также нашли отражение в работах отечественных ученых. К числу таких исследователей относятся С. А. Агамагомедова,

В. А. Байдуков, И. В. Бережной, Е. В. Бессонова, Д. Г. Галицкий, К. А. Корчагина, Е. В. Самойленко, С. В. Сосунов, И. Н. Соловьев, Ю. В. Степаненко, В. А. Туровская, В. В. Тырышкин.

Работы данных ученых подготовили почву для дальнейших исследований проблемы административных барьеров в правовом регулировании предпринимательской деятельности.

**Методология и методы исследования.** Методологической основой диссертационного исследования является диалектический метод исследования, позволивший рассмотреть проблемы правового регулирования административных барьеров в предпринимательской деятельности.

При подготовке работы также использовались частнонаучные методы:

– с помощью метода толкования правовых норм определены правовые основы возникновения и функционирования административных барьеров в предпринимательстве;

– методы формальной логики и юридико-технического анализа позволили сформулировать основные определения, а также обосновать предложенные дефиниции и их применимость при исследовании поставленной проблемы;

– использование системно-структурного метода, позволило выявить специфику правовой природы административных барьеров в предпринимательской деятельности.

Специально-юридическая методология представлена, главным образом, формально-юридическим и историко-правовым методами:

– формально-юридический метод позволил исследовать понимание административных барьеров, имеющее достаточные обоснования действующим правовым регулированием;

– на основе историко-правового метода был продемонстрирован исторический контекст становления и развития понятия административных барьеров, подходов к его определению в нормативных актах органов исполнительной власти.

Совокупность использованных автором методов исследования позволила осмыслить и раскрыть объект и предмет диссертационного исследования, достичь поставленной цели.

Среди специальных методов, использованных в работе, следует выделить структурно-функциональный, нормативно-логический, технико-юридический и другие методы.

При анализе эмпирического материала применялись социологические методы получения информации: анализ документов, интервьюирование.

**Нормативная база исследования** включает в себя положения Конституции РФ, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, законов и подзаконных нормативных правовых актов субъектов РФ и др.

**Эмпирическую основу диссертационного исследования составляют:**

- обзоры правоприменительной практики федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, в том числе информационно-аналитические доклады Федеральной антимонопольной службы о состоянии конкуренции в Российской Федерации (2018–2022 гг.), доклады о результатах мониторинга правоприменения, подготовленные Министерством юстиции РФ (2018–2022 гг.), доклады Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в РФ и о проделанной работе по их укреплению (2018–2022 гг.);
- информационно-аналитические доклады о деятельности Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- практика Конституционного Суда РФ (2015–2022 гг.), Верховного Суда РФ (2015–2022 гг.), а также арбитражных окружных судов (2018–2022 гг.) по вопросам выявления и устранения административных барьеров в предпринимательской деятельности;
- сведения, полученные при представлении интересов предпринимателей в рамках административного и арбитражного судопроизводства;

- дорожные карты реализации мероприятий по принятию нормативных правовых актов в сфере регулирования предпринимательской деятельности;
- аналитические материалы совещательных органов при органах исполнительной власти.

**Научная новизна диссертационного исследования** обусловлена проведением впервые комплексного правового исследования, направленного на установление правовой природы и выявление особенностей административных барьеров предпринимательской деятельности, а также формулировку предложений по совершенствованию механизма противодействия административным барьерам и предложениями по его совершенствованию.

К новшествам концептуального плана относятся выявленная на основе анализа двойственная природа административных барьеров в предпринимательской деятельности, установленные идентификаторы административных барьеров. Кроме того, обоснован тезис о том, что административные барьеры содержатся преимущественно в подзаконных актах, а также предложена планомерная система способов выявления, предотвращения и устранения административных барьеров, поскольку достижение всех сформулированных целей просто невозможно без определенного теоретического базиса, позволяющего понять природу явления.

**В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие положения:**

1. Под административными барьерами в правовом регулировании предпринимательской деятельности предлагается понимать систему правовых, экономических, институциональных или организационных ограничений, которые возникают в результате реализации нормативного регулирования административных процедур между компетентными государственными органами и физическими или юридическими лицами, создают препятствия для осуществления предпринимательской деятельности и не соответствуют целям государственного управления. Сформулированная дефиниция административных барьеров основана на выявленных основных характеристиках данного явления, а также отражает

предложенные представителями правовой и экономической теорий взгляды на сущность административных барьеров в сфере регулирования предпринимательства.

2. Административные барьеры в предпринимательской деятельности имеют двойственную природу, поскольку представляют собой экономические и юридические ограничения. Экономические ограничения выражаются в создании избыточных издержек предприятия, возникновении упущенной выгоды и неэффективного использования ресурсов, либо снижении темпов развития хозяйствующего субъекта. Юридические ограничения выражаются в дефектах нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности, выявление которых возможно преимущественно в ходе правоприменительной практики. Явления, в которых отсутствует обозначенная двойственная природа, не могут рассматриваться в качестве административных барьеров.

3. В работе проведено разграничение административных барьеров от близких родственных понятий или явлений, к которым относятся, в частности, дефекты правового регулирования (нарушения формально-логических требований, требований юридической техники, наличие противоречий, пробелов, юридической неопределенности). Выявлен ряд факторов, которые являются сопутствующими для возникновения административных барьеров, и не могут сами по себе рассматриваться в качестве административных барьеров, возникающих в сфере предпринимательской деятельности, такие как организационные проблемы в системе государственных органов (например, сложности при определении компетенции органов, неграмотное функциональное разграничение полномочий между органами и др.) или несовершенство правоприменительной практики (коррупция, некомпетентность исполнителей, недобросовестность выполнения служебных обязанностей, наличие ведомственных интересов). Данные факторы являются сопутствующими для возникновения административных барьеров, однако сами по себе не могут рассматриваться в качестве административных барьеров, возникающих в сфере предпринимательской деятельности.

4. Административные барьеры в сфере предпринимательской деятельности возникают при взаимодействии бизнеса и государства в ходе реализации административных процедур, регулируемых нормативными правовыми актами органов исполнительной власти. Большой объем подзаконного правового регулирования, а также разнообразие форм и видов предпринимательской деятельности порождает множественность, разнородность и особенности существующих административных барьеров в сфере предпринимательской деятельности. В связи с этим обосновывается необходимость разработки и применения комплексного механизма взаимосвязанных мер, направленных на предотвращение, выявление и устранение административных барьеров в сфере предпринимательской деятельности, учитывающего существенный объем и многообразие форм проявления административных барьеров.

5. В механизме противодействия административным барьерам предложены идентификаторы административных барьеров, то есть факторы, которые могут способствовать возникновению административных барьеров в процессе правоприменения, либо признаки, свидетельствующие о наличии административных барьеров. В качестве идентификаторов административных барьеров предлагается рассматривать следующие факторы: дублирование требований в рамках административных процедур либо наличие требований, имеющих одинаковую направленность; множественность субъектов, задействованных в осуществлении административных процедур; невозможность осуществления административной процедуры без предварительного получения результата другой административной процедуры; необоснованные требования к формам и последовательности осуществления действий заявителя при осуществлении административной процедуры; наличие усмотрения исполнителя процедуры при принятии решения, необусловленного требованиями к заявителю; срок исполнения административной процедуры; затраты на преодоление административной процедуры. Идентификаторы административных барьеров целесообразно использовать при проведении мониторинга нормативных правовых

актов, оценки регулирующего воздействия и иных механизмах экспертизы правовых актов.

6. В правовом механизме противодействия административным барьерам в сфере предпринимательской деятельности предлагается применять непрерывно действующую систему мер выявления, предотвращения и устранения административных барьеров, включающую в себя оценку регулирующего воздействия, оценку фактического воздействия нормативных правовых актов, мониторинг правоприменения, методы и средства, применяемые государственными органами и судами в правоприменительной практике. Предложена система способов выявления административных барьеров, которые могут применяться на различных стадиях нормотворческого и правоприменительного процесса. На основании такого подхода к исследованию инструментов выявления барьеров, может быть создана непрерывно действующая система мониторинга качества регулирования, охватывающая все этапы создания и применения нормы.

7. Анализ развития современных технологий в государственном управлении свидетельствует о возможности и целесообразности совершенствования механизма противодействия административным барьерам посредством внедрения цифровых технологий, применяемых в рамках ГИС Нормотворчество, методов совершенствования правового регулирования.

**Степень достоверности и апробация результатов исследования.** Материалы диссертационного исследования нашли отражение в научных публикациях, выступлениях на научных и практических конференциях в Совете Федерации Федерального Собрания РФ (Семинар-совещание на тему «Перспективы внедрения электронного производства по делам об административных правонарушениях» 20 мая 2022 г., доклад на тему «Цифровые способы выявления административных барьеров в правовом регулировании предпринимательской деятельности»), НИУ ВШЭ (II Международная научно-практическая конференция «Новые вехи в развитии административного и административно-процессуального права» 2020 г., доклад на тему «Инструменты

выявления административных барьеров в российском законодательстве»), а также внедрены в рамках образовательного процесса НИУ ВШЭ.

Основные теоретические и практические положения, рекомендации и выводы, сформулированные в результате проведенного исследования, были опубликованы в научных статьях, в том числе в научных журналах, входящих в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Российской Федерации.

Апробация и внедрение результатов исследования осуществлялись также: в качестве представителя предпринимателей в рамках оспаривания нормативных и ненормативных правовых актов, в практической работе в Ассоциации адвокатов адвокатского бюро г. Москвы «Форвард Лигал» (2020–2021 гг.), в Акционерном обществе «Лексар» на должности юриста с октября (2021–2023 гг.), на должности старшего юриста (2023 г.), в Адвокатском бюро г. Москвы «ККП» на должности юриста (2023 г. – н.в.).

**Структура диссертации** соотносится с этапами проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения, списка литературы.

## СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

**Введение работы** обосновывает актуальность темы исследования, в том числе в связи с отсутствием единого подхода к пониманию правовой природы исследуемого явления, определяет объект, предмет, цель и задачи исследования, теоретическую и методологию и методы исследования, включает основные положения, выносимые на защиту, указывает теоретические, нормативные и эмпирические основы исследования, теоретическую и практическую значимость исследования, перечисляет о степени достоверности и апробации результатов исследования.

**Первая глава** «Понятие и правовая природа административных барьеров» включает три параграфа, в которых проанализированы подходы к определению

понятия административных барьеров в научной литературе и нормативных актах, исследовано текущее состояние правового регулирования административных барьеров и проанализирована правовая природа описываемого явления.

**В первом параграфе первой главы «Понятие административного барьера в предпринимательской деятельности»** автор исследует сформированные на сегодняшний день подходы к формулировке определения административных барьеров. Автором предложена собственная дефиниция указанного явления.

Понятие административного барьера появилось в правовом регулировании предпринимательской деятельности достаточно давно<sup>13</sup>. И, хотя вопросам снижения административных барьеров государством уделяется большое внимание, в том числе в деятельности государственных регуляторов, в специальных работах оно не всегда понимается одинаково, многие авторы по-разному подходят к определению содержания и сущности административного барьера.

Проблемы понимания административного барьера в правовом регулировании предпринимательской деятельности в нормативных актах и юридической литературе связаны не только с тем, что данное явление носит сложный и комплексный характер, выражается в значительном числе ситуаций и форм регулирования, но также и с тем, что в большинстве своем оно включает в себя экономическую составляющую.

В научной литературе административные барьеры рассматриваются одновременно и как правовое, и как экономическое явление. При этом следует отметить, что тему административных барьеров в предпринимательской деятельности разрабатывали прежде всего ученые-экономисты.

На основании сформулированных в трудах исследователей юридической и экономической науки дефиниций, исследований природы и классификаций административных барьеров, считаем нужным предложить собственное понимание административных барьеров в правовом регулировании предпринимательской деятельности.

---

<sup>13</sup> Введение в деловой и правовой оборот термина «административные барьеры» произошло на рубеже 1995–1998 гг. Ранее использовалось понятие «административное препятствие».

Представляется, что под административным барьером в правовом регулировании предпринимательской деятельности следует понимать предлагается понимать систему правовых, экономических, институциональных или организационных ограничений, возникающих в результате реализации административно-правового порядка (процедур) воздействия на общественные отношения между компетентными административно-публичными органами и физическими или юридическими лицами, создающих препятствия для осуществления предпринимательской деятельности и несоответствующих целям государственного управления.

Определение административных барьеров в правовом регулировании предпринимательской деятельности в таком случае состоит из нескольких структурных элементов, отражающих основные характеристики явления, которые удалось выявить в рамках настоящего исследования. Так, природа административных барьеров определена через административные процедуры, но учитывает возможности различного проявления административных барьеров – и как процедур в целом, и как их отдельных элементов.

**Во втором параграфе первой главы «Правовое регулирование административных барьеров в предпринимательской деятельности»** проведен анализ действующего нормативного регулирования, посвященного вопросу административных барьеров.

В настоящее время в Российской Федерации действует большое количество нормативных правовых актов (несколько тысяч), использующих понятия административных барьеров и провозглашающих в качестве своей цели их сокращение в правовом регулировании предпринимательской деятельности. Большинство из них направлены на повышение качества регулирования предпринимательства в целом или регулирования отдельных сфер и товарных рынков.

При этом следует отметить, что зачастую понятие административного барьера встречаются в процедурных документах, облеченных в правовую форму в подзаконных ведомственных актов. Наиболее вероятная причина состоит в том,

что именно такие акты как правило используются для закрепления стратегий, дорожных карт, которые в последние годы нередко используются для упорядочения работы по повышению качества правового регулирования.

Институт передачи полномочий представляется также конституционно-правовым, о чем свидетельствуют следующие факторы: федеративный характер правоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами, строгое разграничение их полномочий Конституцией РФ, а также непосредственный механизм передачи полномочий – посредством принятия специального федерального закона (ч. 2 ст. 45 ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти»).

Проведенный анализ нормативных правовых актов, свидетельствует, что как правило, понимание административного барьера в нормативном правовом акте соотносится с имеющимися теоретическими исследованиями в области административного права, а также с подходом, выработанным в экономической теории.

Отдельные недостатки в использовании понятия могут быть связаны с общими проблемами подготовки правовых актов управления (например, низким качеством нормативных правовых актов, низкой эффективностью деятельности органов (должностных лиц)<sup>14</sup>.

В описываемом параграфе установлено, что сравнительно небольшое число нормативных правовых актов предметно описывают то или иное воздействие механизмов регулирования и отдельных институтов на снижение административных барьеров, а также содержат действенные меры, направленные на предотвращение или снижение уровня административных барьеров. Важным подходом в правовом регулировании представляется установление в нормативном правовом акте ключевых показателей эффективности реализации мероприятий, направленных на снижение административных барьеров в предпринимательской деятельности.

---

<sup>14</sup> Правовые акты: оценка последствий: научно-практическое пособие / А.В. Кашанин, Ю.А. Тихомиров, С.В. Третьяков и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Юриспруденция, 2011. 224 с.

**В третьем параграфе первой главы** «Правовая природа административного барьера в предпринимательской деятельности» исследованы неотъемлемые характеристики административных барьеров, выявлены их основные свойства, определены специфические признаки.

Во-первых, административные барьеры всегда связаны с установлением какого-либо ограничения для предпринимателей.

Во-вторых, административные барьеры представляют собой экономико-правовое явление. Любые ограничения, которые не включают в себя правовые ограничения и экономические издержки одновременно не могут рассматриваться в качестве административных барьеров.

Во-третьих, административные барьеры можно рассматривать как регулирование в принципе или только как отдельные процедуры в рамках такого регулирования, которые представляют собой его дефект и не соотносятся с целями управления. Второй, узкий подход, представляется более обоснованным и соответствует механизму устранения барьеров в отличие от их снижения. Полагаем, что при использовании данной точки зрения можно говорить об оптимизации регулирования путем устранения отдельных процедур или их этапов.

В-четвертых, административные барьеры не соотносятся с первоначальной целью правового регулирования сферы, в которой они возникли. Данный критерий – несоответствие барьера цели правового регулирования является ключевым для отграничения административного барьера от иных форм государственно-правового воздействия, таких как ограничения, запреты, предписания, требования, обязательные правила является целью правового регулирования. Административные барьеры не отвечают целям правового регулирования – направлены на достижение иной цели или «саботирования» достижения установленной цели. Эта черта в полной мере описывает необходимость использования категории эффективности правового регулирования для квалификации того или иного правового явления как административного барьера в правовом регулировании

В-пятых, административные барьеры носят сложный правовой характер и схожи с иными правовыми явлениями. К таким смежным явлениям могут быть

отнесены коррупция, административный произвол и несовершенства юридической техники.

В-шестых, административные барьеры возникают при осуществлении административных процедур. Это может быть либо вся административная процедура либо какая-то ее часть. Однако именно связь с административной процедурой является важной чертой, характеризующей то или иное явление как административный барьер. Административный барьер – это дефект в норме права. Он может быть выявлен только в рамках правоприменительной практики.

**Вторая глава** «Правовые механизмы выявления, предотвращения и устранения административных барьеров» включает три параграфа, в которых проводится анализ текущих и перспективных элементов механизма противодействия административным барьерам в регулировании

**В первом параграфе второй главы** «Методы выявления административных барьеров в правовом регулировании предпринимательской деятельности» проанализированы наиболее существенные признаки и характеристики административного барьера, позволяющие выявить его в регулировании.

В параграфе описаны индикативные признаки барьеров, а также обосновано, что к индикаторам административных барьеров могут быть отнесены и другие признаки – важно, чтобы они были понятны и позволяли выявить барьеры максимально оперативно. Автором сделан вывод, что предложенные индикаторы барьеров, должны быть опробованы на нормативных (или ненормативных) актах для оценки их эффективности и перспектив проведения дальнейших теоретических исследований.

В рамках описываемого параграфа также прогнозированы инструменты, применяемые в настоящее время в нашей стране для выявления и устранения административных барьеров:

- оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, проектов поправок

к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии (ОРВ)<sup>15</sup>;

- оценка фактического воздействия нормативных правовых актов (ОФВ)

Автором сделан вывод, что на сегодняшний день правовой инструментарий по выявлению административных барьеров в правовом регулировании ограничен. Те немногие механизмы, которые могут быть использованы для достижения этой цели явно недостаточны для коренного перелома сложившейся ситуации. Более того, можно говорить и о сравнительно узкой сфере их применения. Административные барьеры хоть и можно назвать в большей степени проблемой государственного регулирования экономики, но они нередко возникают и в других сферах управления.

**Во втором параграфе второй главы «Методы предотвращения административных барьеров в правовом регулировании предпринимательской деятельности»** описан процесс предотвращения возникновения административных барьеров.

В рамках изучения отдельных аспектов процесса контроля за качеством регулирования рассмотрен институт мониторинга правоприменения в Российской Федерации.

Также в описываемом параграфе исследованы предложения, направленные на внедрение различных инструментов в процесс мониторинга правоприменения для повышения качества его проведения

**В третьем параграфе второй главы «Методы устранения административных барьеров в предпринимательстве»** описан способ устранения административных барьеров в рамках судебной процедуры.

Установлено, что в рамках судопроизводства предприниматели имеют непосредственную возможность указать на конкретные несовершенства правового регулирования, с которыми они столкнулись, и которые, по их мнению, следует квалифицировать как административные барьеры. В подобных случаях судебное

---

<sup>15</sup> Пуланова У.Н. Указ. соч.

толкование термина «административный барьер» позволяет оценить правильность позиции предпринимателя в споре и сделать вывод о наличии или отсутствии административного барьера, на существование которого указывает сторона судебного процесса.

В связи с отсутствием нормативной дефиниции или общепринятого научного термина, судьи вынуждены делать ситуативные выводы и причислять те или иные явления к административным барьерам исключительно исходя из собственного понимания их правовой природы в пределах конкретного спора. Безусловно, само по себе судебское усмотрение – это неотъемлемая часть любого разбирательства, однако в данном случае, следует говорить не об усмотрении как таковом, а пробеле в регулировании и в теории права.

По результатам исследования можно сделать вывод о том, что в настоящий период времени нельзя выделить универсальные характеристики административного барьера, используемые судами в качестве признаков его наличия в регулировании. Подобные характеристики вырабатываются казуистично и целиком зависят от усмотрения конкретного судьи, рассматривающего дело.

Таким образом, к основным проблемам судебного правоприменения при оценке наличия или отсутствия административного барьера в правовом регулировании следует отнести, прежде всего, недостаточный уровень исследования судами правовых явлений, квалифицируемых участниками споров в качестве административных барьеров, отсутствие единообразия относительно понимания правовой природы административного барьера в судебной практике, а также сложности в квалификации вопроса о наличии административного барьера в качестве вопроса факта или вопроса права.

В **заключении** приведены достигнутые результаты исследования, сформулированы основные выводы, в том числе установлено, что снижение административных барьеров в российском правовом регулировании – это сложная, комплексная задача, которая требует проведения не только практической работы по совершенствованию законодательства, но и дальнейших правовых исследований.

Обобщены основные дефиниции административных барьеров, и, в последующем выявлены их характерные черты. На основе проведенного анализа предложена несколько авторских дефиниций административных барьеров как универсального правового явления, присущего многим сферам государственного регулирования.

Также, проведена работа по исследованию существующих классификаций административных барьеров как в правовом регулировании в целом, так и в отдельных его областях. В результате, выявлена проблема отсутствия единообразия в подходах к разделению барьеров по различным критериям.

### **Список публикаций автора по теме исследования:**

*Публикации в изданиях, входящих в перечень рекомендованных журналов НИУ ВШЭ (список D):*

1. Туманова Е.М. Понятие административных барьеров в предпринимательской деятельности: анализ теории и судебной практики // Законодательство, 2022. №7. С. 42 - 50

2. Туманова Е.М. понятие «Административный барьер в правовом регулировании предпринимательской деятельности» в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право, 2022. №2. С. 158-168.

3. Уманская В.П., Туманова Е.М. Природа административного барьера как управленческого решения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2024, №5(117), С. 165 – 173.

*Публикация в издании из Перечня рецензируемых научных изданий ВАК:*

4. Туманова Е.М. Понятие административного барьера // Закон и право, 2022, №9, С. 85 – 88.