

Природа административного барьера как управленческого решения

Аннотация. В современных экономических условиях в связи с ограничениями по ведению внешнеэкономической деятельности, санкционным давлением стратегически важно повысить качество и эффективность принятия управленческих решений в сфере осуществления предпринимательской деятельности. Избыточное правовое регулирование, необоснованные требования, бюрократизация процессов взаимодействия государства и бизнеса приводят к возникновению административных барьеров в реализации предпринимательской деятельности. Несмотря на то, что в законодательстве активно используется категория административных барьеров, в научной литературе им посвящено большое количество исследований, правовая природа и содержание данного понятия остаются не изученными. В работе приводится авторское определение административного барьера, осуществляется разграничение данного понятия и таких понятий, как «барьеры экономической политики», «государственно-политические барьеры», «правовые барьеры», представленные дефектами правового регулирования, «организационные и институциональные барьеры». Показан комплексный характер института административных барьеров, который включает в себя экономическую, правовую и социальную составляющие.

Ключевые слова: субъекты предпринимательской деятельности, административные барьеры, управленческие решения, система управления, государственное воздействие на предпринимательскую деятельность.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.117.5.165-173



**Виктория Петровна
УМАНСКАЯ,**

профессор Департамента
публичного права НИУ
ВШЭ,
доктор юридических наук,
доцент
umanskaia@mail.ru
109028, Россия, г. Москва,
Б. Трехсвятительский пер.,
д. 3



**Екатерина Михайловна
ТУМАНОВА,**

юрист адвокатского бюро
г. Москвы
«Кульков, Колотилов
и партнеры»,
[ekaterina.m.tumanova@
gmail.com](mailto:ekaterina.m.tumanova@gmail.com)
109028, Россия, г. Москва,
Б. Трехсвятительский пер.,
д. 3

Victoria P. UMANSKAYA,

*Department professor of Public Law National Research University
Higher School of Economics, Dr. Sci. (Law), Associate Professor*
umanskaia@mail.ru

3, per. B. Trekhsvyatitsky, Moscow, Russia, 109028

Ekaterina M. TUMANOVA,

lawyer at the KK&P Trial Lawyers
ekaterina.m.tumanova@gmail.com

3, per. B. Trekhsvyatitsky, Moscow, Russia, 109028

The nature of the administrative barrier as management decisions

Abstract. *In modern economic conditions, due to restrictions on foreign economic activity and sanctions pressure, it is strategically important to improve the quality and efficiency of management decisions in the field of business activities. Excessive legal regulation, unreasonable requirements, bureaucratization of the processes of interaction between the state and business lead to the emergence of administrative barriers to the implementation of entrepreneurial activities. Despite the fact that the category of administrative barriers is actively used in legislation, a large number of studies have been devoted to the scientific literature, however, the legal nature and content of this concept remains unstudied. The work provides the author's definition of an administrative barrier, distinguishes this concept from "barriers of economic policy", "state-political barriers", "legal barriers" represented by defects in legal regulation, "organizational and institutional barriers". The complex nature of the institution of administrative barriers is shown, which includes economic, legal and social components.*

Keywords: *business entities, administrative barriers, management decisions, management system, government influence on business activities.*

Одним из краеугольных вопросов науки теории управления и административного права является задача по повышению эффективности и качества управленческих решений.

В соответствии с подходами, выработанными судами при рассмотрении дел об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов, к *решениям* относятся акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных, муниципальных служащих и приравненных к ним лиц, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций¹.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов

Таким образом, правовые решения в сфере государственного управления находят свое выражение преимущественно в форме правовых актов органов государственного управления.

В связи с проведенными конституционными преобразованиями, формированием системы публичной власти произошли содержательные изменения в рамках функционального взаимодействия органов публичной власти, появились новые управленческие взаимосвязи. Формирование контура единой системы публичной власти, включающей в себя, помимо федеральных и региональных органов государственной власти, также иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности² повлияло на механизмы формирования и оформления управленческих решений.

Как справедливо пишет Б. В. Россинский, улучшение структуры государственного управления, ее определенная централизация, оптимизация системных каналов связи направлены на предотвращение дестабилизации системы в случае появления соответствующих угроз³.

Вместе с тем увеличение количества элементов системы может приводить к ослаблению функциональных связей между ними, осложнению процедур выработки и согласования управленческих решений и, как следствие, к снижению эффективности государственного управления.

Одной из комплексных проблем в системе государственного управления являются административные барьеры, возникающие главным образом в результате избыточного правового регулирования или необоснованной бюрократизации процессов взаимодействия государства и общества.

В сложившихся условиях санкционного давления, беспрецедентных вызовов и перестройки экономики особенно важно обеспечить принятие управленческих

государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» (утратил силу) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 4 ; Обзор правоприменительной практики за III квартал 2015 года по спорам о признании недействительными нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) Минфина России (на основании вступивших в законную силу судебных актов) // URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=79923.

² Федеральный закон от 8 декабря 2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» определил, что под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства (Российская газета. 11 декабря 2020 г. № 280).

³ Россинский Б. В. Проблемы государственного управления с позиции теории систем. М. : Норма ; Инфра-М, 2021. С. 75.



решений, которые не создавали бы дополнительных барьеров для осуществления и развития предпринимательской деятельности.

Уяснение правовой природы административных барьеров важно не только для разработки определения и унифицированного понимания данного явления, но и для формирования мер по предупреждению их возникновения, по выявлению их в управленческих решениях и правоприменительной практике, а также мер по их устранению в целях повышения доступности предпринимательской деятельности.

Наиболее ярко выраженный подход к понятию административных барьеров в экономике представлен В. Ю. Волошиной. По мнению автора, «злоупотребление государством своей монопольной властью при определении условий функционирования института предпринимательства ведет к созданию и развитию административных барьеров, влияющих на увеличение транзакционных издержек и, следовательно, снижающих эффективность рынков»⁴.

Анализ научных трудов в сфере экономики и юриспруденции в достаточной мере показывает, что понятие административных барьеров имеет двойственную природу, включающую в себя и экономическую составляющую (стоимостные показатели, издержки, упущенную выгоду, возмездную основу и др.), и юридическую составляющую (правовое регулирование, установление правил, ограничения, требования, процедуры, вмешательство государственного управления в деятельность хозяйствующих субъектов, а также непосредственно в государственно-управленческую деятельность, включая правоприменительную практику, контрольно-надзорную деятельность, действия или бездействие должностных лиц).

Ряд авторов рассматривают все правовое регулирование предпринимательской деятельности как административные барьеры, поскольку установленные государством правила и нормы оказывают влияние на деятельность хозяйствующих субъектов, конкуренцию, свободные рыночные отношения⁵. Так, например, Т. Н. Наровлянская отмечает, что «несмотря на отрицательное влияние административных барьеров на развитие и функционирование экономики, можно выделить их положительное влияние на экономику. Например, лицензионный барьер — это механизм, обеспечивающий достижение таких важных для общества целей, как недопущение на рынок недобросовестных производителей, обеспечение безопасности предпринимателей»⁶.

⁴ *Волошина В. Ю.* Экономическое содержание административных барьеров и их воздействие на институт предпринимательства : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Ростов н/Д, 2006. С. 8.

⁵ Административные барьеры в экономике: институциональный анализ / под общ. ред. А. А. Аузана, П. В. Крючковой. М., 2002 ; *Астанин В. В.* Антикоррупционная политика России. Криминологические аспекты : монография. М. : Юнити-Дана, 2015. С. 20—23 ; *Буровцев В. В.* Теоретико-методологические подходы к оценке регулирующего воздействия административных барьеров в государственном (общественном) секторе сферы услуг // ТДР. 2015. № 3.

⁶ *Наровлянская Т. Н., Карташева В. К.* Специфика административных барьеров как особых институтов и их влияние на развитие малого и среднего бизнеса // Экономические науки. 2015. № 7. С. 21.

Само по себе создание ограничений предпринимательской деятельности, на наш взгляд, не является негативным явлением. Более того, одна из задач административного права как отрасли отечественного права — это урегулирование отношений в сфере предпринимательской деятельности. Создание ограничений может и должно расцениваться как один из необходимых инструментов правового регулирования.

Такой взгляд авторов в определенной степени отражает диалектическую природу комплексных институтов, в том числе и административных барьеров. Он свидетельствует о том, что установление препятствий или ограничений для одной из групп хозяйствующих субъектов может одновременно создавать благоприятные условия для других субъектов.

На наш взгляд, подход, согласно которому административным барьером в правовом регулировании предпринимательской деятельности являются не любые ограничения, а только излишние административные барьеры, представляется более обоснованным.

Важным отличием административного барьера от любых других ограничений в сфере предпринимательской деятельности являются цели правового регулирования. И лишь в тех случаях, когда введение дополнительных ограничений не соответствует цели государственного регулирования (в контексте предпринимательской деятельности это в первую очередь экономическое развитие государства), мешает ее достижению, ограничение следует оценивать как административный барьер.

Таким образом, первоочередным критерием отграничения административного барьера от иных форм государственно-правового воздействия, таких как ограничения, запреты, предписания, требования, обязательные правила, является цель правового регулирования. Понятие административного барьера имеет негативный характер и создает необоснованные, не отвечающие запросам времени препятствия для осуществления предпринимательской деятельности.

Комплексный характер административных барьеров в предпринимательской деятельности выражается в том, что необходимо учитывать социальную составляющую, «человеческий фактор» и коррупционные риски при изучении причин возникновения и природы административных барьеров. Более того, в своем исследовании Ю. Н. Стариков называет административные барьеры главным порождением произвольного публичного администрирования⁷.

Вместе с тем, несмотря на то, что проблемы в правоприменительной практике, коррупционные проявления со стороны государственных служащих и должностных лиц действительно являются серьезными проблемами и создают препятствия для осуществления предпринимательской деятельности, такие факты являются нарушением действующего законодательства и не могут рассматриваться в качестве административных барьеров.

Важной характеристикой административных барьеров, разработанной и предложенной экономической наукой, является «стоимостной подход», который в обязательном порядке предусматривает наличие необоснованных дополнительных

⁷ Стариков Ю. Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 48.

издержек, упущенной выгоды или платы за вход на рынок. Необходимо отметить, что вопросы необоснованного вмешательства государственного регулирования предпринимательской деятельности могут быть разрешены на основе экономического анализа предпринимательской деятельности в соответствующий период. В литературе такие барьеры получили название барьеров экономической политики⁸.

Учитывая правовой характер данного исследования, в полной мере соглашаясь с наличием в административных барьерах экономической составляющей, в силу ограниченности данной работы правовыми вопросами, данная характеристика административных барьеров останется за рамками изучения.

В ходе государственного регулирования предпринимательской деятельности, а также при взаимодействии государственных институтов с хозяйствующими субъектами при ведении бизнеса необоснованные препятствия или административные барьеры, приводящие к издержкам или упущенной выгоде, могут возникать в силу ряда факторов.

1. Основной группой таких факторов являются различного рода дефекты правового регулирования⁹, низкое качество правовых актов, а также нарушения формально-логических требований юридической техники, наличие противоречий, пробелов, юридической неопределенности.

Однако сами по себе противоречия действующего законодательства и иные дефекты правового регулирования предпринимательской деятельности не могут рассматриваться в качестве административных барьеров. В основном это объясняется тем, что первоначальной целью было формирование правомерного, качественного и гармоничного правового регулирования.

2. Другими факторами возникновения необоснованных препятствий ведения бизнеса могут быть организационные проблемы в системе органов исполнительной власти или подведомственных им органов. Сложности при определении компетенции органов исполнительной власти, неграмотное функциональное разграничение полномочий между органами и, как следствие, коллизии и противоречия в правоприменительной деятельности могут создавать преграды для осуществления предпринимательства. Это так называемые организационные барьеры.

3. Еще одна группа факторов — несовершенство правоприменительной практики, которое может выражаться в коррупции, некомпетентности исполнителей, недобросовестности выполнения служебных обязанностей, наличии ведомственных интересов¹⁰. Перечисленные факторы возникновения необоснованных препятствий ведения предпринимательской деятельности исследователи экономической теории относят к так называемым институциональным барьерам¹¹.

⁸ *Коковихин А. Ю.* Исследование влияния институциональных барьеров на диспропорции системы формирования и реализации профессиональных компетенций // Вестник УрФУ. Серия : Экономика и управление. 2018. Т. 17. № 6. С. 1056—1082.

⁹ *Кожокарь И. П.* Дефекты нормативно-правового регулирования. М. : Проспект, 2019 ; *Его же.* Формально-логические дефекты нормативно-правового регулирования // Юридическая наука. 2019. № 9. С. 7.

¹⁰ *Тихомиров Ю. А.* Управление на основе права. М. : Формула права, 2007.

¹¹ Основой институциональных барьеров российского инновационного развития, по мнению О. Кашаева, является слабое законодательное обеспечение инновационной деятельности. См.: *Кашаев О.* Институциональные барьеры современного инновационного раз-

Вместе с тем указанные факторы сами по себе в отдельности не могут рассматриваться в качестве административных барьеров, возникающих в сфере предпринимательской деятельности. По сути, перечисленные группы факторов представляют собой дефекты государственного управления, некие отклонения от заданной модели регулирования или же нарушения законодательства.

Особенностью правового регулирования предпринимательской деятельности является то, что экономическая свобода обеспечивается при помощи административно-правового регулирования, мерами государственно-властного воздействия.

Рассматривая принципы построения систем, Б. В. Россинский справедливо отмечает что саморегулирование можно использовать в пределах небольших систем, например, в масштабах одного города, а не в регионе страны или в стране в целом. «Стремление развить малое предпринимательство во многом обусловлено невозможностью создать систему саморегулирования на крупных предприятиях, между тем использование отрицательной обратной связи (кибернетической модели) при управлении большими производственными комплексами из-за информационных потерь в процессе автоматизированного управления ими зачастую не позволяет обеспечить их эффективную деятельность»¹².

Конституция РФ, обязывая гарантировать единство экономического пространства, свободу экономической деятельности и поддержку конкуренции (ст. 8 и 34), возлагает на органы государственного управления задачу обеспечить всеми средствами законодательства соблюдение и защиту прав и свобод физических и юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности.

В связи с этим реализация многих гражданских прав, связанных с предпринимательской деятельностью, требует содействия со стороны органов исполнительной власти и иных административно-публичных органов, выражающегося в различных формах управленческих решений, будь то издание нормативных или индивидуальных правовых актов или же совершение определенных управленческих действий. Административно-правовая составляющая неизбежно сопряжена с осуществлением контрольно-надзорной деятельности органов публичного управления, направленной на предупреждение, выявления и пресечение противоправных действий хозяйствующих субъектов.

Административно-правовой порядок осуществления предпринимательской деятельности составляет система норм действующего законодательства и подзаконных правовых актов, направленных на регулирование деятельности органов публичной власти, легализацию предпринимательской деятельности и обеспечение безопасности граждан, общества и государства. В качестве основных административно-правовых способов воздействия традиционно выделяют распорядительные, регистрационные, разрешительные¹³, а также контрольно-надзорные.

вития России // Вестник Финансового университета. 2012. № 3. С. 77—86 ; Кетова Н. В. Трансформация институциональной среды регионального инновационного развития (на материалах Томской области) : дис. ... канд. экон. наук. Томск, 2022.

¹² Россинский Б. В. Указ. соч. С. 95.

¹³ Корякина К. Г. Административно-правовое обеспечение реализации и защиты гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2021. С. 16—17.



Таким образом, именно в рамках применения органами публичного управления административно-правовых способов обеспечения порядка осуществления предпринимательской деятельности возникают административные барьеры.

Общественные отношения, возникающие между органами государственной власти и субъектами предпринимательской деятельности, обладают специфическими чертами, присущими административно-правовым отношениям. Они возникают в процессе государственного управления, одной из сторон обязательно является властный субъект, имеют юридическое неравенство сторон и содержат публично-правовой интерес. Именно данные общественные отношения образуют содержание административных процедур.

В связи с тем, что существенная часть взаимодействия государства и бизнеса основывается на реализации административных процедур, большая часть административных барьеров возникает именно в рамках административных процедур.

Административные барьеры в науке административного права наиболее тесно связаны с институтом административных процедур. Эти правовые явления зачастую рассматриваются как смежные явления, при различных подходах к их соотношению¹⁴.

Основываясь на проведенном исследовании правовой природы административных барьеров и предпринимательской деятельности, полагаем возможным дать следующее определение.

Административные барьеры — это система 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 не соответствующих целям государственного управления.

Таким образом, исследование природы административных барьеров, особенно установление в их содержании признаков административно-правовых отношений, связанных с государственным управлением в сфере предпринимательской деятельности, выявление целей правового регулирования, позволяет **отграничить административные барьеры** от «барьеров экономической политики», «государственно-политических барьеров», «правовых барьеров», представленных дефектами правового регулирования, «организационных и институциональных барьеров», а также от частных случаев правонарушений.

¹⁴ Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М. : Статут, 2011 ; *Агамагомедова С. А.* Преодоление административных барьеров при прохождении таможенного контроля товаров, содержащих ОИС // ИС. Промышленная собственность. 2016. № 12. С. 51—56.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Агамагомедова С. А. Преодоление административных барьеров при прохождении таможенного контроля товаров, содержащих ОИС // ИС. Промышленная собственность. — 2016. — № 12.
2. Административные барьеры в экономике: институциональный анализ / под общ. ред. А. А. Аузана, П. В. Крючковой. — М., 2002.
3. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. — М. : Статут, 2011.
4. Астанин В. В. Антикоррупционная политика России. Криминологические аспекты : монография. — М. : Юнити-Дана, 2015.
5. Буровцев В. В. Теоретико-методологические подходы к оценке регулирующего воздействия административных барьеров в государственном (общественном) секторе сферы услуг // ТДР. — 2015. — № 3.
6. Волошина В. Ю. Экономическое содержание административных барьеров и их воздействие на институт предпринимательства : автореф. дис. ... канд. экон. наук. — Ростов н/Д, 2006.
7. Кашаев О. Институциональные барьеры современного инновационного развития России // Вестник Финансового университета. — 2012. — № 3.
8. Кетова Н. В. Трансформация институциональной среды регионального инновационного развития (на материалах Томской области) : дис. ... канд. экон. наук. — Томск, 2022.
9. Кожокарь И. П. Дефекты нормативно-правового регулирования. — М. : Проспект, 2019.
10. Кожокарь И. П. Формально-логические дефекты нормативно-правового регулирования // Юридическая наука. — 2019. — № 9.
11. Коковихин А. Ю. Исследование влияния институциональных барьеров на диспропорции системы формирования и реализации профессиональных компетенций // Вестник УрФУ. — Серия : Экономика и управление. — 2018. — Т. 17. — № 6.
12. Корякина К. Г. Административно-правовое обеспечение реализации и защиты гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. — Н. Новгород, 2021.
13. Наровлянская Т. Н., Карташева В. К. Специфика административных барьеров как особых институтов и их влияние на развитие малого и среднего бизнеса // Экономические науки. — 2015. — № 7.
14. Россинский Б. В. Проблемы государственного управления с позиции теории систем. — М. : Норма ; Инфра-М, 2021.
15. Стариков Ю. Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал российского права. — 2005. — № 4.
16. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. — М. : Формула права, 2007.

