



Административные барьеры как «мишень» регуляторной ПОЛИТИКИ

ЗУБАРЕВ С.М., *заведующий кафедрой административного права и процесса университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук, профессор*

- ▶ Этимологически слово «барьер» (от франц. barrier) означает преграду, загородку, ограждение, препятствие для чего-нибудь. В нормативном обороте этот термин впервые появился в Указе Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 г. № 730 "О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства".
- ▶ В последующие годы словосочетание «административные барьеры» стало использоваться в программных документах в различных сферах общественной и государственной жизни. Например, в Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 - 2024 гг., Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегии государственной политики РФ в области защиты прав потребителей на период до 2030 года.

По мнению ученых-экономистов, административные барьеры – формальные обязательные правила ведения хозяйственной деятельности на рынках товаров и услуг, устанавливаемые органами государственной власти и органами местного самоуправления, частные издержки от введения которых для хозяйствующего субъекта, подпадающего под их действие, превышают его частные выгоды с учетом эффекта дохода.

В нормативных актах и юридической литературе можно выделить четыре вида административных барьеров: 1) барьеры, представляющие собой недостатки (в том числе и избыточность) в регулировании административных процедур; 2) барьеры, созданные административным произволом; 3) барьеры, возникшие вследствие субъективизма административного усмотрения; 4) позитивные административные барьеры.

- ▶ *1 тип* Превалирует административно-процедурный подход, когда исследователи рассматривают административный барьер как избыточную административную процедуру или избыточное административное действие. Как правило, такие барьеры «сопровождают» процедуры осуществления государственных функций и предоставления государственных услуг.
- ▶ По сути, при административно-процедурном подходе административные барьеры отождествляются с правовыми и тесно увязываются с проблемами правового регулирования. Академик Т.Я. Хабриева, обращая внимание на взаимосвязь административных процедур и административных барьеров, подчеркивает: «Отсутствие системного подхода к регулированию административных процедур приводит к тому, что многие из них начинают действовать неэффективно либо перерождаются в административные барьеры, препятствующие реализации прав и свобод личности и решению социально-экономических и политических задач, стоящих перед государством и обществом».

2 тип административных барьеров - это действия и бездействие органов власти и должностных лиц, выраженные в виде принятия нормативных и ненормативных правовых актов, противоречащих законодательству Российской Федерации, связанные со злоупотреблением и превышением своих полномочий при проведении контроля за деятельностью субъектов предпринимательской деятельности (Г.Б. Казаченко, Е.В. Самойленко, Б.П. Носков, Е.В. Симонова).

В данном случае содержится указание на неправовой характер административных барьеров, когда органы или должностные лица совершают заведомо противозаконные деяния с целью создания препятствий для осуществления какой-либо деятельности.

- ▶ **3 тип** - административные барьеры создаются в рамках дискреционных полномочий должностных лиц, т.е. законных полномочий, позволяющих должностному лицу действовать по собственному усмотрению в пределах определенных законом полномочий.
- ▶ Законодатель, используя различные юридические конструкции, делегирует принятие управленческого решения правоприменителю. Закон одновременно является и источником, и ограничителем административного усмотрения.
- ▶ Дискреционные полномочия становятся фактором, провоцирующим ненадлежащее (в том числе и коррупционное) поведение уполномоченного лица в том случае, когда нечетко определены его границы или отсутствуют критерии его применения. По сути, в этом случае широта свободы административного усмотрения и правовая «незрелость» должностных лиц позволяют создавать административные барьеры в различных сферах деятельности.

Основными причинами создания подобных административных барьеров являются следующие:

- неэффективные управленческие решения в процессе государственного регулирования экономики, фиксация которых осуществляется прежде всего в различных нормативных и индивидуальных актах;

- укоренившиеся нормы поведения властных структур, присущие административно-командной модели экономики: властное вмешательство в экономические отношения хозяйствующих субъектов;

- коррупционная мотивация чиновников;

- дифференциация инструментов административного воздействия, искажающих формирование рыночной среды;

- распространение неформальных отношений хозяйствующих субъектов и органов власти.

4 тип В научной литературе справедливо указывается на позитивный характер отдельных административно-правовых барьеров-ограничений, которые обеспечивают стабильность и безопасность в обществе. Среди них обычно называются специальные административно-правовые режимы, меры административной ответственности. На наш взгляд, перечень административно-правовых барьеров, играющих положительную роль в социально-экономическом развитии, необходимо дополнить сбалансированными по интересам государства и бизнеса процедурами контроля и надзора, лицензирования, аккредитации, сертификации и т.д.

Именно такие административные барьеры призваны обеспечить охрану прав, свобод и законных интересов граждан, общества и государства при осуществлении физическими и юридическими лицами определенных видов деятельности или эксплуатации потенциально опасных объектов.