

Административное право

УДК 342.951

**СТЕПАНЕНКО Юрий Викторович<sup>1</sup>**

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Садовая-Кудринская ул., д. 9, Москва, 125993, Россия.

<https://orcid.org/0000-0003-3818-3087>

Степаненко Юрий Викторович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; заслуженный юрист Российской Федерации, член-корреспондент РАЕН, Москва  
E-mail: stepanenko.50@mail.ru; YUStepanenko@fa.ru

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ БАРЬЕРЫ В РЕАЛИЗАЦИИ  
НАЦИОНАЛЬНОЙ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ<sup>1</sup>**

**Аннотация**

**Предмет/тема.** Терминологическая проблема: выяснение смысла и содержания понятия «административные барьеры» в контексте реализации мероприятий Национальной технологической инициативы.

**Цели/задачи.** Создание научно обоснованной платформы для формирования единого теоретического подхода к пониманию сущности и содержания термина «административные барьеры».

**Методология.** В исследовании использовались методы анализа, синтеза, конкретизации, правового моделирования, экстраполяции, формально-логический и другие методы научного исследования.

**Вывод.** Унификация подходов к пониманию сущности и содержания понятия «административные барьеры» будет во многом способствовать гармонизации административно-правовых и иных норм, направленных на совершенствование законодательства и устранение административных барьеров в реализации мероприятий Национальной технологической инициативы.

**Ключевые слова:** административные барьеры, административно-правовые барьеры, Национальная технологическая инициатива.

**JEL classification:** K23

**Administrative law**

**Yuri V. Stepanenko,**

The Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSAL)», Doctor of Law,

---

<sup>1</sup>Статья подготовлена в рамках выполнения государственного задания Минобрнауки России «Аналитическое и методическое сопровождение мероприятий по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы». Шифр проекта 29.12476.2018/12.1.

Professor of the Department of Administrative Law and Process, University of O.E. Kutafina (MSAL); Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activities, Finance University under the Government of the Russian Federation; Honored Lawyer of the Russian Federation, Corresponding Member of the Russian Academy of Natural Sciences, Moscow  
E-mail: stepanenko.50@mail.ru; YUStepanenko@fa.ru

## **ADMINISTRATIVE LEGAL BARRIERS IN THE IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL TECHNOLOGY INITIATIVE**

### **Abstract**

**Subject / Topic** Terminological problem: clarifying the meaning and content of the concept of “administrative barriers” in the context of implementation of the measures of the National Technology Initiative.

**Goals / Objectives** Creation of the scientifically based platform for the formation of unified theoretical approach to understanding of the essence and content of the term “administrative barriers”.

**Methodology** In the study were used the methods of analysis, synthesis, specification, legal modeling, extrapolation, formal-logical and other methods of scientific research.

**Conclusion and Relevance** Unification of approaches to understanding of the essence and content of the concept of “administrative barriers” will greatly contribute to the harmonization of administrative, legal and other norms aimed at improving legislation and eliminating administrative barriers in the implementation of the measures of the National Technology Initiative.

**Keywords:** *administrative barriers, administrative legal barriers, National Technology Initiative.*

В настоящее время мы являемся не только свидетелями, но и активными участниками событий и процессов, которые добавили в наш экономический, политический, правовой и научный лексикон такие термины, как «большие вызовы», «экономические санкции», «импортозамещение», «технологический прорыв», «глобальный рынок» «технологические тренды» и многие другие. В этом смысле не является исключением и термин «административные барьеры». Новым его, конечно, не назовешь, но с тем что он сегодня приобрел несколько иное значение и звучание, вряд ли поспоришь.

Вместе с тем известно изречение – «прежде чем спорить, надо договориться о терминах». Или – «о терминах не спорят, о них договариваются». Поэтому прежде чем утверждать о наличии и характере административных барьеров, возникающих в деятельности по реализации Национальной технологической инициативы, полагаем необходимым выяснить смысл и содержание этого понятия<sup>1</sup>.

Слово «барьер» в переносном значении понимается как «преграждение, препятствие для чего-нибудь» [1, с. 34]. В то же время толкование понятия «административный барьер» отсутствует не только в словарях, но и в

---

<sup>1</sup>Настоящая работа подготовлена при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

нормативных правовых актах, в которых оно используется. В юридической литературе также не выработано единого подхода к пониманию анализируемого термина.

Что об этом термине не «договорились», становится понятным при простом ознакомлении с наименованиями и содержанием нормативных правовых актов и литературных источников, в которых упоминается об административных барьерах. Так, в одних правовых актах и научных статьях говорится о «преодолении» административных барьеров [2, 3]<sup>1</sup>, в других – об их «снижении» [4]<sup>2</sup>, в третьих – о «сокращении» [5]<sup>3</sup>, *уменьшении, минимизации* и т.д. Более того, отсутствие четкого и, главное, единого представления об этой правовой категории приводит к противоречиям в рамках даже одного нормативного правового акта. Так, например, в пункте 1 Указа Президента РФ от 29 июня 1998 г. № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства»<sup>4</sup> в числе основных задач органов государственной власти в Российской Федерации при проведении государственной политики развития предпринимательства в стране называется задача *сокращения административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности*. Вместе с тем в названии указа прямо говорится об их *устранении*.

Общим признаком такого подхода является то, что его сторонники (как разработчики нормативных правовых актов, так и ученые) как бы признают существование административных барьеров правомерным, предлагая лишь оптимизировать их количество, объем, уровень и пр.

Нам такой подход представляется неверным. Полагаем, что в данном случае происходит подмена понятий, связанная с неодинаковым пониманием смысла дефиниции «административный барьер». По нашему мнению, в это понятие необходимо вкладывать только отрицательный смысл. Ведь если мы говорим о «преодолении» барьеров, мы тем самым как бы соглашаемся с их существованием и прилагаем определенные усилия для того, чтобы их преодолеть. Иными словами, преодолеть административный барьер означает принять те правила «игры», которые установлены властным субъектом вопреки логике и здравому смыслу.

Важно подчеркнуть, что административный барьер всегда создается

---

<sup>1</sup>См., например: постановление администрации Тамбовской области от 14.03.2001 № 198 «О мерах по преодолению административных барьеров при развитии предпринимательства и упорядочению проведения контролирующими органами проверок деятельности субъектов предпринимательства Тамбовской области».

<sup>2</sup>См., например: Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы (утв. распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р); Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 - 2024 гг. (утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013).

<sup>3</sup>См., например: Стратегия развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 03.07.2014 № 1216-р).

<sup>4</sup>СЗ РФ. № 27, 06.07.1998, ст. 3148.

искусственно, он заведомо препятствует достижению позитивной цели. В нем нередко презумируются волонтаризм, превышение власти, коррупциогенные факторы, противоправные действия (бездействие). И говорить о том, что одни административные барьеры – это хорошо, а другие – плохо, все равно что делить террористов на плохих и хороших.

Думается, что приверженцы такого подхода считают административными барьерами не только, например, избыточные управленческие процедуры, императивные предписания и правовые ограничения, но и те процедуры, предписания и ограничения, которые они рассматривают как необходимые и полагают возможным оставить, сохранить. По нашему мнению, вряд ли целесообразно называть административным барьером, например, разумное при определенных условиях предписание, обращенное к органу, организации, должностному лицу или гражданину. В одних случаях оно будет выступать своеобразным ограничителем воли властного органа или должностного лица. В других случаях – обязывать к совершению определенного действия или воздержанию от него. Необходимо отметить, что одни и те же правила одной стороной правоотношения могут восприниматься как административный барьер, для другой же стороны они будут выступать благоприятным фактором. Но объективно они должны рассматриваться не как административные барьеры, а как условия, гарантии, необходимые элементы механизма достижения важной цели.

К сожалению, даже в документах стратегического планирования федерального уровня можно встретить не вполне точное, на наш взгляд, представление об административных барьерах. Так, например, в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента РФ от 13.05.2017 № 208<sup>1</sup>, при характеристике основных вызовов и угроз экономической безопасности говорится об *избыточных* административных барьерах. Полагаем, что можно говорить об избыточном административном воздействии, но не об избыточных или излишних административных барьерах. «Достаточные» административные барьеры – такой же нонсенс.

Зачастую административные барьеры называют *неоправданными, необоснованными*, что также представляется неверным [6]<sup>2</sup>. С учетом ранее приведенной аргументации, это все равно что сказать «неоправданное или необоснованное насилие». Ведь в слове «насилие» уже заложен негативный смысл.

На наш взгляд, использование понятия «административные барьеры» может быть условно оправданным только в тех случаях, когда целью их возведения является воспрепятствование противоправной деятельности. Если же цель деятельности позитивна, созидательна, то любое

---

<sup>1</sup>СЗ РФ. 15.05.2017, № 20, ст. 2902.

<sup>2</sup>См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018)).

искусственно возведенное препятствие на пути ее достижения можно рассматривать как административный барьер.

По нашему мнению, распознать административный барьер не так уж и сложно. Если без определенной управленческой процедуры, правового предписания или ограничения цель может быть достигнута с таким же успехом или быстрее, но без ущерба для качества – это административный барьер.

А как быть, если в качестве административного барьера выступает, наоборот, отсутствие необходимой при определенных условиях нормы или вообще правового регулирования? Считать ли административным барьером правовой пробел, правовую неопределенность? По нашему мнению, если это препятствует достижению поставленной цели, то на этот вопрос надо ответить утвердительно. Конечно, правовые лакуны могут образовываться и по объективным причинам, например, в результате динамичного развития общественных отношений, не охваченных правовым регулированием. Но они могут быть и результатом субъективных факторов: от прямого умысла нормотворца до его профессиональной некомпетентности.

С учетом изложенного можно сделать вывод о том, что административные барьеры надо не «преодолевать», не «снижать», не «сокращать» или «минимизировать», а «устранять», «снимать» и «ликвидировать». В этом смысле нам импонирует позиция, не один раз продемонстрированная Президентом РФ и правильно воспринятая Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти. Так, в своем Послании Федеральному Собранию от 01.12.2016 г. глава государства отметил: «Надо провести инвентаризацию и *снять* (курсив наш – Ю.С.) все административные, правовые, любые другие барьеры, которые мешают бизнесу выходить как на существующие, так и на формирующиеся высокотехнологичные рынки»<sup>1</sup>. В актах Правительства РФ, направленных на реализацию поручения Президента РФ, в отношении административных барьеров используются аналогичные термины: «снять», «устранить» и т.д.<sup>2</sup>

Хотелось бы обратить внимание еще на один терминологический нюанс. Речь идет о том, что содержание понятия «административный барьер» при его широкой трактовке выходит за пределы правового поля и может охватывать административный произвол чиновников. Видимо не случайно глава государства в приведенной нами цитате разграничивает

---

<sup>1</sup>Парламентская газета № 45, 02-08.12.2016.

<sup>2</sup>Постановление Правительства РФ от 18.04.2016 № 317 (ред. от 03.04.2018) «О реализации Национальной технологической инициативы»; Постановление Правительства РФ от 29.09.2017 № 1184 (ред. от 10.09.2018) «О порядке разработки и реализации планов мероприятий ("дорожных карт") по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

административные и правовые барьеры. Не будем вспоминать о том, как солдаты десятилетиями строили генералам дачи. Приведем самый простой пример, когда обязанность изготовления копий документов, возлагаемая административным регламентом на определенный орган или должностное лицо, перекладывается ими на гражданина или организацию, обратившихся с каким-либо заявлением. В результате для обращающихся эта неожиданная обязанность становится административным барьером, а для чиновника – благом, избавлением от необходимости должным образом выполнять свою работу. Поэтому, на наш взгляд, правильнее говорить не об «административном», а об «административно-правовом» барьере, понимая под ним именно *правовую* преграду, препятствие, скрывающееся за правовой формой. Тогда за пределами этого понятия окажутся противоправные действия (бездействие) должностных лиц, которые будут квалифицироваться как дисциплинарный проступок, административное правонарушение или преступление.

Будет не лишним напомнить, что политическое руководство нашей страны давно отказалось от коммунистической декларации о «полном искоренении преступности», и призывает лишь к ее сокращению до социально приемлемого уровня. Это и понятно, потому что искоренить преступность - невыполнимая задача для любого государства. А вот искоренить административно-правовые барьеры государству вполне по силам, поскольку они возводятся «стараниями» исключительно государственных органов и их должностных лиц, имеют, образно говоря, «рукотворный» характер.

Необходимо отметить, что в настоящее время Правительством РФ и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проводится большая работа по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы. Утверждены и реализуются планы мероприятий (дорожные карты) по направлениям:

HealthNet(Хелснет) – персональная медицина и здравоохранение<sup>1</sup>;

EnergyNet(Энерджинет) – распределенная энергетика от personalpower до smartgrid<sup>2</sup>;

AeroNet(Аэронет) – распределенные системы беспилотных летательных аппаратов<sup>3</sup>;

NeuroNet(Нейронет) – распределенные искусственные компоненты сознания и психики<sup>4</sup>;

AutoNet(Автонет) – распределенная сеть управления автотранспортом без водителя<sup>5</sup>;

Marinet(Маринет) – распределенные системы морского транспорта без

---

<sup>1</sup>Распоряжение Правительства РФ от 05.05.2018 № 870-р.

<sup>2</sup>Распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 № 830-р.

<sup>3</sup>Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2018 N 576-р.

<sup>4</sup>Распоряжение Правительства РФ от 30.03.2018 N 552-р.

<sup>5</sup>Распоряжение Правительства РФ от 29.03.2018 N 535-р.

экипажа<sup>1</sup>;

TechNet(Технет) – передовые производственные технологии (кросс-рыночное и кросс-отраслевое направление, обеспечивающее технологическую поддержку развития рынков НТИ и высокотехнологичных отраслей промышленности за счет формирования Цифровых, «Умных» Виртуальных Фабрик Будущего)<sup>2</sup>.

По данным официального сайта Агентства стратегических инициатив<sup>3</sup>, в настоящее время осуществляется разработка концепций планов мероприятий (дорожных карт) по направлениям:

FoodNet (Фуднет) – системы персонального производства и доставки еды и воды;

SafeNet (Сэйфнет) – новые персональные системы безопасности;

FinNet (Финнет) – децентрализованные финансовые системы и валюты.

Мероприятия планируется осуществлять поэтапно: первый этап – 2018-2020 годы; второй этап – 2021-2025 годы; третий этап – 2026-2035 годы. В процессе реализации дорожных карт предполагается путем совершенствования законодательства устранить основные ограничения в области нормативного правового регулирования, препятствующие развитию организаций, функционирующих на территории Российской Федерации в рамках приоритетных рынков, и их выходу на международные рынки. Планируется обеспечить развитие и продвижение новых технологий, продуктов и услуг, обеспечивающих приоритетные позиции российских компаний на формируемых глобальных рынках. Предусматривается модернизировать законодательство о науке и технологиях, привести его в соответствие с международными стандартами. В целом утвержденными на сегодняшний день семью планами мероприятий («дорожными картами») только в 2018 году предусматриваются разработка и принятие четырех международных актов, 14 проектов федеральных законов, 9 постановлений Правительства РФ, 18 ведомственных нормативных правовых актов и 16 документов по стандартизации и иных актов<sup>4</sup>.

Представляется, что достижение указанных и других запланированных результатов будет во многом способствовать успешному осуществлению мероприятий Национальной технологической инициативы и установлению обозримой перспективе паритета со странами – научно-технологическими лидерами.

---

<sup>1</sup>Распоряжение Правительства РФ от 29.03.2018 N 534-п.

<sup>2</sup>Распоряжение Правительства РФ от 23.03.2018 N 482-п.

<sup>3</sup> Агентство стратегических инициатив. URL: <https://asi.ru/nti> (дата обращения: 14.10.2018).

<sup>4</sup> По материалам, предоставленным Департаментом государственной научной, научно-технической и инновационной политики Минобрнауки России.

**Список источников:**

1. Ожегов, Шведова (1995) – Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка / Российская АН; Российский фонд культуры. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: АЗБ, 1995. – 928 с.
2. Агагомедова (2016) - Агагомедова С.А. Преодоление административных барьеров при прохождении таможенного контроля товаров, содержащих ОИС // ИС. Промышленная собственность. 2016. № 12. С. 51 – 56.
3. Марьин (2007) - Марьин Е.В. Экологический аудит как средство преодоления административных барьеров // Журнал российского права, 2007, № 12.
4. Соловьев (2013) - Соловьев И.Н. О мерах по поддержке предпринимательства и снижению административных барьеров для бизнеса // Административное право и процесс, 2013, № 9.
5. Звездина (2013) - Звездина Т.М. Некоторые проблемы правового регулирования малого и среднего предпринимательства в условиях вступления России в ВТО // Бизнес, Менеджмент и Право. 2013. № 1. С. 66 – 70.
6. Мадалиева (2015) - Мадалиева Л.М. Излишние административные барьеры при оформлении лицензии на погрузо-разгрузочную деятельность применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах // Транспортное право, 2015, № 3.

**References:**

- Ozhegov, Shvedova (1995) - Ozhegov S.I., Shvedova N.Y. The explanatory dictionary of the Russian language / Russian Academy of Sciences; Russian Culture Foundation. - 3rd ed., Corr. and add. - M.: AZ [Tolkovyyi slovar russkogo yazyka / Rossiyskaya AN; Rossiyskiy fond kul'turyi. – 3-e izd., ispr. i dop. – M.: AZB], 1995. - 928 p.
- Agamagomedova (2016) - Agamagomedova S.A. Overcoming administrative barriers during customs clearance of goods containing IPO // IP. Industrial property [Preodolenie administrativnykh barerov pri prohozhdenii tamozhennogo kontrolya tovarov, soderzhaschih OIP // IP. Promyishlennaya sobstvennost.]. 2016. No. 12. P. 51 - 56.
- Marin (2007) – Marin E.V. Ecological audit as the means of overcoming administrative barriers // Journal of Russian Law [Ekologicheskiiy audit kak sredstvo preodoleniya administrativnykh barerov // Zhurnal rossiyskogo prava], 2007, № 12.
- Soloviev (2013) - Soloviev I.N. On measures of support of entrepreneurship and reduction of administrative barriers for business // Administrative law and process [O merah po podderzhke predprinimatelstva i snizheniyu administrativnykh barerov dlya biznesa // Administrativnoe pravo i protsess], 2013, № 9.
- Zvezdin (2013) - Zvezdin T.M. Some problems of legal regulation of small and medium enterprises in the context of Russia's accession to the WTO // Business, Management and Law [Nekotorye problemyi pravovogo regulirovaniya malogo i srednego predprinimatelstva v usloviyah vstupleniya Rossii v VTO // Biznes, Menedzhment i Pravo.]. 2013. No. 1. P. 66 - 70.
- Madalievа (2015) - Madalievа L.M. Excessive administrative barriers in obtaining a license for loading and unloading activities in relation to dangerous goods on local waterway transport, in seaports // Transport Law [Izlishnie administrativnyie bareryi pri oformlenii litsenzii na pogruzo-razgruzochnyuyu deyatel'nost primenitel'no k opasnyim gruzam na vnutrennem vodnom transporte,



v morskikh portah // Transportnoe pravo], 2015, No. 3.

гия: учебник для вузов / Под общ. ред. А.И. Долговой. М., 2005. С. 613-614.

5. Вишняков Я.Д., Бондаренко Г.А., Васин С.Г., Грацианский Е.В. Основы противодействия терроризму. М., 2006. С. 38-41; Криминологическая характеристика современного терроризма // Преступность и общество. М., 2004. С. 9.

**References:**

Murtazin (2018)- Murtazin A.I. On the issue of the causes of the spread of terrorism and extremism in the conditions of modern Russia [K voprosu o prichinah rasprostraneniya terrorizma i ehkstremitizma v usloviyah sovremennoj Rossii ]// Actual problems of the state and society in the field of ensuring the rights and freedoms of man and citizen [Aktual'nye problemy gosudarstva i obshchestva v oblasti obespecheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina]. 2018. №3-3. P. 191.

Dikayev (2006)- Dikayev S.U. Terror, terrorism and crimes of terrorist nature (criminological and criminal law research): Monograph [Terror, terrorizm i prestupleniya terroristicheskogo haraktera (kriminologicheskoe i ugovolno-pravovoe issledovanie): Monografiya]. М., 2006. p. 212; Margiani A.L. The concept of terrorism: a historical analysis [Ponyatie terrorizma: istoricheskij analiz ]// NovaUm.Ru. 2018. № 11. P. 53.

International terrorism: the struggle for geopolitical dominance [Mezhdunarodnyj terrorizm: bor'ba za geopoliticheskoe gospodstvo]. М., 2005. P. 19-20.

Antonyan, Smirnov (2000) - Antonyan Y.M., Smirnov V.V. Terrorism today [Terrorizm segodnya]. М., 2000. p. 44; Criminology: textbook for high schools [Kriminologiya: uchebnik dlya vuzov ]/ Under total. ed. A.I. Debt М., 2005. P. 613-614.

Vishnyakov, Bondarenko, Vasin, Gratsiansky (2006) - Vishnyakov Y.D., Bondarenko G.A., Vasin S.G., Gratsiansky E.V. Basics of countering terrorism [Osnovy protivodejstviya terrorizmu.]. М., 2006. p. 38-41; Criminological characteristics of modern terrorism [Kriminologicheskaya harakteristika sovremennogo terrorizma // Prestupnost' i obshchestvo.]/ Crime and society