

УДК 346.52/.54

DOI: 10.36979/1694-500X-2023-23-7-102-107

## АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ КАК ПРЕПЯТСТВИЯ РАЗВИТИЮ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

*Ч.Н. Сулайманова, Д.В. Маслов, И.П. Дуюнова*

*Аннотация.* Рассматриваются новые подходы к определению термина «административные барьеры». Предлагается расширенная классификация административных барьеров, которые возникают в различных сферах взаимодействия между бизнесом и властью. Поднимаются теоретические проблемы системы административных барьеров, а также проблемы торможения развития экономической деятельности в связи с административным воздействием на субъекты предпринимательства. Аргументируется необходимость разработки механизмов снижения административного бремени на бизнес путем использования мотивационных инструментов в рамках деятельности органов государственной власти. Предлагаются решения проблем путем совершенствования законодательства, разработки и внедрения новых правовых институтов и норм.

*Ключевые слова:* административный барьер; предпринимательская деятельность; государственное регулирование; экономика; методы контроля регулирования; субъект предпринимательства.

---

## АДМИНИСТРАТИВДИК ТОСКООЛДУКТАР ИШКЕРДИКИ ӨНҮКТҮРҮҮГӨ БӨГӨТ КОЮУ КАТАРЫ

*Ч.Н. Сулайманова, Д.В. Маслов, И.П. Дуюнова*

*Аннотация.* Макалада «административдик тоскоолдуктар» терминин аныктоого жаңы ыкмалар каралат. Бизнес менен бийликтин өз ара аракеттенүүсүнүн ар кандай чөйрөлөрүндө пайда болгон административдик тоскоолдуктардын кеңейтилген классификациясы сунушталат. Административдик тоскоолдуктар системасынын теориялык көйгөйлөрү, ошондой эле ишкердик субъекттерине административдик таасир тийгизгендигине байланыштуу экономикалык ишмердикти өнүктүрүүгө бөгөт коюу көйгөйлөрү көтөрүлөт. Мамлекеттик бийлик органдарынын ишинин алкагында түрткү берүүчү каражаттарды колдонуу аркылуу бизнеске административдик жүктү азайтуу механизмдерин иштеп чыгуу зарылчылыгы белгиленет. Көйгөйлөрдү чечүү жолдору мыйзамдарды өркүндөтүү, жаңы укуктук институттарды жана ченемдерди иштеп чыгуу жана ишке ашыруу аркылуу сунушталат.

*Түйүндүү сөздөр:* административдик тоскоолдук; ишкердик ишмердик; мамлекеттик жөнгө салуу; экономика; жөнгө салуу көзөмөлдөө ыкмалары; ишкердик субъект.

---

## ADMINISTRATIVE BARRIERS AS OBSTACLES TO ENTREPRENEURSHIP DEVELOPMENT

*Ch.N. Sulaimanova, D.V. Maslov, I.P. Duyunova*

*Abstract.* This article discusses new approaches to the definition of the term «administrative barriers», offers an extended classification of administrative barriers that arise in various areas of interaction between business and government. The theoretical problems of the system of administrative barriers are raised, as well as the problems of slowing down the development of economic activity in connection with the administrative impact on business entities. The necessity of developing mechanisms to reduce the administrative burden on business through the use of motivational tools in the framework of the activities of public authorities is argued. Solutions to problems are proposed by improving legislation, developing and implementing new legal institutions and norms.

*Keywords:* administrative barrier; entrepreneurial activity; government regulation; economics; regulation control methods; business entity.

Одной из областей, в которой в последнее время достигнут значительный законодательный прогресс, является де бюрократизация различных секторов экономики. В то же время, часто выявляются многочисленные административные барьеры на пути предпринимательства. Проблема административных барьеров не нова, она имеет глубокие исторические корни. Стоит заранее отметить, что полностью устранить их невозможно. Тем не менее, имеет смысл не только говорить о снижении административных барьеров количественно и содержательно, но и о способах эффективной борьбы с ними.

За последнее десятилетие руководство Кыргызской Республики неоднократно заявляло о важности борьбы с административными барьерами, а точнее, о необходимости их количественного и практического снижения.

В Кыргызстане административные барьеры возникли как инструмент регулирования экономической деятельности после товарных кампаний начала 1990-х годов, а массовое проникновение на рынок недоброкачественных товаров и стремительное развитие рынка услуг привело к распространению лицензирования и сертификации для контроля большинства товаров и услуг. В результате, административные барьеры оформились в виде формальных институтов. Из-за широкой сферы применения этих процедур впоследствии им еще предстоит создать реальный механизм контроля. Можно сказать, что административные барьеры утратили свою регулирующую функцию, став неким подобием «бизнес-чиновников» и приобретя при этом неформальный характер.

Понятие «административные барьеры», часто используемое в юридической теории и практике, остается, как ни странно, двусмысленным. Административные барьеры в юридической литературе считаются препятствиями, с которыми сталкиваются отдельные должностные лица администрации и местные органы власти при организации и участии в предпринимательской деятельности малых и средних предприятий [1, с. 220–223]. Некоторые исследователи рассматривают административные барьеры как организационные издержки, связанные с реализацией законов и многочисленных нормативных

актов. Такой подход к пониманию проблемы считается устоявшимся, однако он дает лишь общее представление об анализируемом явлении [2, с. 134–138]. Если же рассмотреть, как понимаются административные барьеры в предпринимательской среде, то здесь распространено определение, согласно которому они представляют собой «препятствия, с которыми сталкиваются предприниматели в ходе своей деятельности, создаваемые чиновниками административных органов» [3]. Тем не менее, то, что обе стороны называют административными барьерами, является как результатом принятия некачественного законодательства в сфере предпринимательства, так и их причинами [4].

Следует отметить, что административные барьеры могут включать незаконную деятельность, направленную на извлечение капитала из предпринимателей – используется зависимость предпринимателей от действий или бездействия органов государственной и местной власти, решающих вопросы их компетенции. Важно обратить внимание на сферы предпринимательской деятельности, которые подвержены наибольшему риску административного давления. Также следует рассмотреть виды административных барьеров, которые могут включать ограничения прав субъектов, возложение на них не предусмотренных законодательством сборов и обязанностей, а также принятие правовых актов с превышением предоставленных полномочий.

Возникновение административных барьеров может быть вызвано несколькими причинами. Некоторые реформы ограничиваются разработкой законодательства без должного анализа, прогнозирования, моделирования и мониторинга их реализации. Нестабильность и противоречивость законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность, также может привести к возникновению административных барьеров. Кроме того, усугублять ситуацию может некачественное и неэффективное правоприменение со стороны административных органов.

Таким образом, административные барьеры представляют собой ряд процедур, которые предприниматели должны пройти для осуществления своей деятельности. В число этих процедур входят не только регистрация бизнеса

и получение необходимых разрешений и лицензий, но и другие административные ограничения, которые могут ущемлять права и свободы предпринимателей.

Хотелось бы процитировать слова, которые были сказаны на заседании Совета по развитию бизнеса и инвестициям в 2016 г. Гульнаррой Ускенбаевой. По ее словам, после вступления Кыргызстана в Евразийский экономический союз сняли таможенные барьеры, но добавили административные. Сейчас для экспорта товара в третьи страны надо лишь три документа и четыре для импорта. А вот для того, чтобы получить товары из ЕАЭС, нужно представить восемь документов и три дополнительных отчета [5]. Процедура выглядит следующим образом: сперва подача заявления на ввоз товаров, далее – представление восьми документов и отправка этого всего в Налоговую службу. В Налоговой службе же надо пройти четыре кабинета и сдать отчет о косвенных налогах. И ко всему этому надо отправить предварительное уведомление об экспорте-импорте. Все это – весомые административные барьеры.

При изучении данной темы важно отметить отсутствие четкой правовой концепции понятия «административный барьер». Эта теоретическая проблема может иметь серьезные негативные последствия, поскольку приводит к игнорированию отрицательного влияния административных барьеров на предпринимательскую деятельность. Несмотря на это, некоторые политики и государственные деятели в СМИ и на публичных выступлениях часто упоминают о множестве административных барьеров и необходимости их предотвращения в интересах развития предпринимательства. При этом, в отдельных случаях понятие «административные барьеры» упоминается по-разному, а порой существенно отличается друг от друга, именно в связи с отсутствием понятийного аппарата административных барьеров в национальном законодательстве [6, с. 45–48].

Эта проблема является первой на пути предотвращения неблагоприятного воздействия административных барьеров на предпринимательскую деятельность. Отсутствие определенного понятия административных барьеров указывает

на неизученность данной темы, в связи с чем нет конкретного анализа административного влияния на предпринимательскую деятельность, что способствует возникновению новых барьеров.

Существование административных барьеров в экономике оказывает серьезное негативное влияние не только в виде торможения предпринимательской деятельности, но и глобально влияет на экономику государства в целом. Во-первых, это влечет за собой тяжелые экономические издержки для общества, как прямые (в виде высоких цен), так и косвенные (снижение ВВП из-за неэффективного использования ресурсов). Во-вторых, затрудняется использование других, более эффективных методов правового регулирования. Неэффективность системы административного воздействия обуславливает наложение административных барьеров, введение дополнительных методов контроля и регулирования.

Предоставление дополнительных платных услуг, которые являются неотъемлемой частью процесса получения государственных услуг, является серьезной и проблемной темой. Обычно эти услуги оказываются организациями, подконтрольными государственным или муниципальным органам. При этом государственные организации стали использовать это как свой вид бизнеса при работе с предпринимателями. Такая ситуация возникает, когда заявитель, желая получить государственную услугу, вынужден обратиться в организацию, которая за деньги (по договору) предоставляет справки, проводит экспертизы или оказывает другие «необходимые» услуги [7].

Административные барьеры являются наиболее серьезной проблемой для малого бизнеса и мелких предпринимателей, для которых данные барьеры наиболее чувствительны, поскольку, в отличие от крупных и средних фирм, малые предприниматели не могут платить за вход на рынок до начала экономической деятельности. Так, например, согласно статьям 29–30 Закона Кыргызской Республики «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» от 14 января 1998 года, необходимо внести государственную пошлину за подачу заявки на регистрацию и провести

экспертизу [8]. Государственная пошлина составляет 50 расчетных показателей, а стоимость проведения экспертизы – 150 расчетных показателей. Данные количественные показатели являются не маленькими, особенно для субъектов малого и среднего предпринимательства. Таким образом, данный административный барьер тормозит развитие предпринимательства в сфере торговли. Поэтому важно снизить государственную пошлину и расчетный показатель за проведение экспертизы [9].

Затраты, связанные с этими барьерами, условно фиксированы, и малым фирмам труднее преодолеть эти барьеры, поскольку они не могут воспользоваться эффектом масштаба. Существование большого количества административных барьеров вводит малый бизнес в «теневую» экономику, и известны случаи, когда затраты на преодоление барьеров настолько высоки, что их необходимо компенсировать за счет снижения налоговых платежей путем ведения так называемой «черной бухгалтерии» или внедрения «серых схем». Поэтому административные барьеры являются одной из основных причин, сдерживающих развитие малого бизнеса.

Еще одна серьезная проблема, связанная с административными барьерами, заключается в том, что они ограничивают возможности бизнеса по выходу на новые рынки и его глобального расширения. Например, ограничения на трансграничную торговлю и инвестиции могут затруднить для предприятий поиск новых клиентов и поставщиков, ограничивая их потенциал роста. Кроме того, административные барьеры могут снижать конкурентоспособность фирм, поскольку они могут не иметь доступа к наиболее эффективным методам производства или к новейшим технологиям.

Ориентация на совершенствование политики, регулирующей систему административных барьеров, для снижения необоснованного административного воздействия на предпринимательскую деятельность и повышения эффективности регулирования бизнеса характерна для большинства государств, активно работающих над развитием и совершенствованием своей экономики. Страны, которые первыми начали реформу регулирования в области

административного воздействия на предпринимательскую деятельность, включают Соединенные Штаты, где начали реформы в 1970-х годах, и Канаду, где в 1986 году разработали стратегию реформы регулирования [10].

Основными мотивами реформы являются необходимость повышения экономической конкурентоспособности и экономического роста, а также необходимость снижения административной нагрузки. Однако направленность регуляторной политики и целесообразность применения конкретной политики в разных странах отличаются. Например, в одних странах реформы были сосредоточены на снижении административной нагрузки на бизнес, в других – на более комплексном подходе (приверженность международным принципам, улучшение социального благополучия).

Решение проблемы по устранению «теневого» бизнеса становится сегодня первоочередной задачей развития малого бизнеса. К настоящему времени развитые страны сформировали комплекс эффективных мер по минимизации ущерба от административных барьеров за счет институционального и законодательного воздействия. Из-за копирования в законодательство других государств, некоторых не ключевых элементов в институциональной системе, такие средства (создание контрольных организаций и институтов с координирующими функциями) неэффективны и ориентируются на меры законодательного характера.

Также серьезной проблемой является коррупция, которая лежит в основе неравных экономических условий, создающих конкурентные преимущества для одних субъектов хозяйствования и институциональные барьеры для других. Препятствия развитию малого и среднего бизнеса (МСП) включают коррупцию и неэффективность государственного регулирования в предпринимательской сфере. Эти проблемы особенно ощутимы для МСП, так как они сталкиваются с административными барьерами, вызванными несоответствием ведомственных нормативных актов законодательству Кыргызской Республики. Кроме того, существует большое количество контролирующих органов, и огромный объем

отчетности, что также затрудняет развитие малого и среднего бизнеса [11, с. 89–92].

Следующим институциональным барьером являются контрольно-ревизионные функции, которые дублируются разными государственными органами. Из анализа их деятельности можно сделать вывод, что в число организаций, уполномоченных на выполнение контрольных функций, плановых и иных видов проверок деятельности субъектов предпринимательства, обычно входят органы, отвечающие за лицензирование, регистрацию, землепользование, охрану природы, налогообложение, правоохранительную деятельность, пожарную безопасность, жилищно-коммунальное хозяйство, градостроительство и архитектуру и т. д. Как видно из этого далеко не полного списка, бизнес проверяется различными государственными органами порой чаще, чем раз в месяц в течение года.

В Кыргызской Республике есть Совет по развитию малого и среднего предпринимательства при Правительстве, который возглавляет премьер-министр. В основные задачи и функции Совета входит выработка скоординированной политики и обеспечение партнерских отношений государственных органов управления и частного сектора, совершенствование механизма защиты прав и интересов предпринимателей и устранения необоснованных административных барьеров. Однако работа по преодолению административных барьеров проводится не на должном уровне, что свидетельствует о неэффективности работы Совета по развитию малого и среднего предпринимательства [12].

Учитывая глобальность и количественные показатели административных барьеров, по нашему мнению, необходимо реализовать разработку законопроекта по введению Комиссии, которая будет базироваться исключительно на устранении административных барьеров, с участием представителей бизнеса. Все вышперечисленные проблемы подлежат выявлению и анализу административного воздействия на предпринимательскую деятельность Комиссией, а в последствии – устранению и ликвидации этих административных, нормативно-правовых и организационных барьеров на пути развития бизнеса.

Для преодоления административных барьеров, кроме проведения мер по изменению механизмов работы государственных органов по отношению к предпринимательской деятельности, немаловажным фактором являются следующие критерии:

- повышение правовой грамотности предпринимателей;
- усиление контроля за деятельностью общественных организаций по защите прав потребителей;
- реализация распространения необходимой информации до сведения регулирующих органов и представителей бизнеса через средства массовой информации;
- создание телефонной «горячей линии» для предпринимателей по вопросам, связанным с административными барьерами;
- составление исчерпывающего перечня организаций, уполномоченных на осуществление контрольных функций и проведение плановых и иных видов проверок деятельности субъектов предпринимательства.

Представляется, что предлагаемый в данной статье подход к совершенствованию административно-правовых инструментов для выявления и устранения административных барьеров на пути предпринимательской деятельности в целом повысит эффективность национальной политики по снижению чрезмерного административного влияния на бизнес.

Устранение этих барьеров имеет важное значение для создания более благоприятной среды для предпринимательства, что, в конечном итоге, будет способствовать экономическому росту и созданию рабочих мест. Следует уделять приоритетное внимание усилиям по упрощению правил, сокращению бюрократической волокиты и созданию более предсказуемой и прозрачной деловой среды, чтобы поддерживать рост бизнеса и поощрять предпринимательство.

Поступила: 08.02.23; рецензирована: 22.02.23;  
принята: 27.02.23.

*Литература*

1. Маликов Р. О преодолении административных барьеров / Р. Маликов // Общество и экономика. 2003. № 3.
2. Шестопалов А.И. Проблема административных барьеров в сфере предпринимательства: конституционно-правовая характеристика / А.И. Шестопалов // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 8.
3. Данные ресурсного центра малого предпринимательства, самостоятельной некоммерческой организации, занимающейся проведением исследований, сбором и распространением информации в области малого предпринимательства. URL: <http://www.yurclub.ru/docs/administrative/article10.html> (дата обращения: 16.02.2023).
4. Чалова А.И. Влияние административных барьеров на деятельность субъектов малого бизнеса и их устранение / А.И. Чалова // Развитие России в условиях глобализации мировой экономики: материалы междунар. науч.-практ. конф. Ростов н/Д., 2008.
5. Гульнара Ускенбаева: Новые административные барьеры – личная придумка Кыргызстана, а не требование ЕАЭС. URL: [https://24.kg/ekonomika/28289\\_gulnara\\_uskenbaeva\\_novye\\_administrativnyie\\_bareryi\\_lichnaya\\_pridumka\\_kyrgyzstana\\_a\\_ne\\_trebovanie\\_eaes/](https://24.kg/ekonomika/28289_gulnara_uskenbaeva_novye_administrativnyie_bareryi_lichnaya_pridumka_kyrgyzstana_a_ne_trebovanie_eaes/) (дата обращения: 19.02.2023).
6. Абдулаева З.З. Снижение административных барьеров как условие развития предпринимательства в регионе / З.З. Абдулаева // Вестник государственного университета. 2015. № 5.
7. Аскеров А.А. Административные барьеры как препятствие на пути повышения доступности и качества оказания публичных услуг / А.А. Аскеров // Вестник экспертного совета. 2015. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnye-bariery-kak-prepyatstvie-na-puti-povysheniya-dostupnosti-i-kachestva-okazaniya-publichnyh-uslug> (дата обращения: 16.02.2023).
8. Закон Кыргызской Республики «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» от 14 января 1998 года. URL: <http://old2.patent.kg/ru/sample-page-5-4/sample-page-2/info/> (дата обращения: 19.02.2023).
9. Положение Кыргызской Республики о пошлинах за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, предоставление права пользования наименованиями мест происхождения товаров и регистрацию патентных поверенных от 3 октября 2016 года. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98660> (дата обращения: 19.02.2023).
10. Пунанова У.Н. Пути совершенствования административно-правовых инструментов по выявлению и устранению административных барьеров предпринимательской деятельности / У.Н. Пунанова // Административное и муниципальное право. 2014. № 12. URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=-31596](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=-31596) (дата обращения: 19.02.2023).
11. Сулайманова Ч.Н. Отдельные проблемы развития малого и среднего предпринимательства в Кыргызской Республике / Ч.Н. Сулайманова, Абдукайым к. А. // Вестник КPCY. 2021. Т. 21. № 11.
12. Положение о Совете по развитию малого и среднего предпринимательства при Правительстве Кыргызской Республики от 20 октября 2000 года № 631. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/33035/10?cl=ru-ru> (дата обращения: 15.02.2023).