Данилова Инна Владимировна. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ (НА ПРИМЕРЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ): диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Данилова Инна Владимировна;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации"].- Москва, 2014.- 208 с.

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Вопрос сочетания публичного и частного интересов в экономической сфере жизни общества чрезвычайно актуален для современной действительности. Обеспечение оптимального баланса таких интересов является важнейшей предпосылкой для устойчивого экономического роста государства.

Конституция Российской Федерации закрепляет важнейшие положения, касающиеся экономической свободы. В России гарантируется свобода экономической деятельности (часть 1 статьи 8). Свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности является составной частью основных прав и свобод человека и гражданина (часть 1 статьи 34). Вместе с тем в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства Конституция Российской Федерации предусматривает возможность ограничения конституционных прав и свобод (часть 3 статьи 17 и часть 3 статьи 55).

Лицензирование является одним из основных методов публично-правового регулирования экономических отношений. По своей сути оно представляет собой запрет государства (или уполномоченных им органов) осуществлять определенную деятельность (действия) без специального разрешения (лицензии), ограничивая конституционные права и свободы в экономической сфере.

Учитывая, что институт лицензирования тесно связан с ограничением закрепленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод в экономической сфере, представляется целесообразным рассмотреть его через призму законности и обоснованности государственного вмешательства в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов. Очевидно, что механизм лицензирования будет наиболее эффективным и действенным только при соблюдении Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также при условии обоснованности его применения и ориентированности на обеспечение баланса интересов государства и бизнеса. Последовательное проведение линии на либерализацию отношений государства с предпринимательским сектором и устранение излишнего и неэффективного государственного регулирования хозяйственной деятельности должны способствовать созданию благоприятных условий для стабильного развития нашей страны как правового демократического государства.

Актуальность исследуемой темы диктуется также потребностями правоприменительной практики. Законодательство, регулирующее вопросы осуществления лицензирования отдельных видов деятельности, -наиболее динамично изменяющаяся область российского права. Начиная с 1990 года государственными органами на федеральном и региональном уровнях было принято множество нормативных правовых актов, регламентирующих порядок лицензирования.

Однако, несмотря на такую нормотворческую активность, в системе лицензирования по-прежнему можно констатировать наличие многочисленных проблем, явно указывающих на недостаточную разработанность исследуемой проблематики. На протяжении долгого времени институт лицензирования был предметом исследования ученых преимущественно в области гражданского и административного права, что оставило конституционно-правовые аспекты лицензирования отдельных видов деятельности без должной проработки. Между тем в настоящее время требуется решение ряда ключевых проблем в сфере лицензирования. В частности, необходимо уточнить обусловливающие вмешательство государства в деятельность хозяйствующих субъектов критерии лицензирования, порядок распределения полномочий по осуществлению лицензирования отдельных видов деятельности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, а также механизм передачи части отдельных федеральных полномочий в области лицензирования на региональный уровень и государственных полномочий органам местного самоуправления.

Вышеизложенное определяет выбор темы диссертационной работы как одного из актуальных направлений исследований в науке конституционного права.

**Степень научной разработанности темы. В** основу диссертационной работы положены труды ученых, посвященные рассмотрению вопросов реализации и ограничения конституционных прав и свобод, а также критериям их ограничения (М.В. Баглая, П.Д. Баренбойма, А.Г. Братко, Н.В. Витрука, И.Н. Вишняковой, Б.Н. Габричидзе, Г.А. Гаджиева, Р.А. Дунаева, В.И. Лафитского, А.В. Малько, В.А. May, О.И. Тиунова, В.М. Чхиквадзе).

Степень изученности проблематики лицензирования отдельных видов деятельности нельзя признать достаточной. В проведенных ранее исследованиях затрагивались лишь отдельные аспекты лицензирования. Ряд ученых в своих исследованиях делают акцент на рассмотрении вопросов лицензирования в предпринимательской деятельности (Ж.А. Ионова, В.В. Лаптев, М.В. Савчук, О.С. Соболь, О.С. Троценко), а также на изучении и правовом анализе порядка лицензирования в

5  
отдельных профессиональных областях предпринимательской  
деятельности (Г.В. Акимцева, С.Н. Булгакова, А.И. Грищенко,  
Е.А. Дмитрикова, В.Я.Заводнов, Н.Ф. Казора, А.С.Калинина,  
А.В. Константинов, В.А. Лончаков, В.И. Лысенков, Д.В. Новохатский,  
С.В.Пыхтин, О.М.Теплов, Е.Е.Фролова). Другие акцентируют внимание  
на соотношении проблемы власти, управления и лицензирования  
(С.С. Алексеев, А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Емельянов,

Т.В.Куликова, С.Я. Нелюбин, Д.В.Осинцев, А.Г. Семенников, С.А. Тарасов, Ю.С. Юрьева), а также на рассмотрении социально-экономических элементов института лицензирования (У.А. Атаев, С.А. Малахов, А.И. Цихоцкая).

Отдельные проблемы осуществления лицензирования в зарубежных странах освещены в работах В. Геллхорна (W. Gellhorn), С. Дэвида (S. David), Ирвина В. Силвермена (Irwin W. Silverman) и других.

Несмотря на наличие многочисленных научных трудов, вопросы ограничения прав и свобод в экономической сфере в контексте лицензирования не получили своего комплексного конституционно-правового рассмотрения. Отсутствие фундаментальных научных работ и устойчивой практики применения законодательства в области лицензирования на современном этапе привело к возникновению ряда проблем, связанных с отсутствием надлежащего регулирования разрешительных процедур и избыточной административно-правовой регламентацией механизма лицензирования. Все это актуализирует необходимость проведения самостоятельного теоретико-правового исследования института лицензирования отдельных видов деятельности с точки зрения науки конституционного права.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации и ограничения конституционных прав и свобод в экономической сфере, в том числе посредством осуществления государственной разрешительной деятельности по лицензированию.

**Предмет исследования** составляют нормы конституционного права, закрепляющие ограничения прав и свобод в экономической сфере, а также положения законодательства, регламентирующие порядок осуществления лицензирования отдельных видов деятельности.

**Цель исследования.** Основная цель настоящей диссертационной работы - системное исследование конституционно-правовых аспектов ограничения прав и свобод в экономической сфере на примере лицензирования, а также разработка теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование регулирования лицензирования отдельных видов деятельности.

Достижение поставленной цели определило необходимость решения следующих задач:

рассмотреть особенности конституционно-правового

регулирования экономической сферы жизни общества, в том числе специфику реализации основных прав и свобод в данной сфере, а также их ограничения;

теоретически осмыслить сущность и материально-правовое содержание лицензирования как способа ограничения прав и свобод в экономической сфере;

проанализировать научные позиции ученых-правоведов, изложенные в трудах, посвященных исследованию отношений, возникающих в области лицензирования отдельных видов деятельности;

выявить и проанализировать конституционно-правовые принципы осуществления лицензирования отдельных видов деятельности;

провести анализ состояния и проблем правового регулирования института лицензирования **с** точки зрения конституционного права;

выявить и рассмотреть особенности правового регулирования лицензирования отдельных видов деятельности в зарубежных странах;

раскрыть конституционные основы распределения полномочий по осуществлению лицензирования отдельных видов деятельности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

изучить конституционно-правовые механизмы защиты прав соискателей лицензии (лицензиатов) и механизм юридической ответственности;

разработать предложения по совершенствованию

законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы осуществления уполномоченными органами разрешительных процедур по лицензированию отдельных видов деятельности.

**Методологическую основу исследования** составили всеобщий диалектический метод познания, общенаучные методы (анализ, синтез, сравнение, системный, обобщение, логический, исторический), частнонаучные методы познания (сравнительно-правовой, историко-правовой, технико-юридический) и иные методы. Указанные методы применялись в сочетании с широко используемыми для познания и объяснения основных закономерностей государственно-правовых явлений принципами объективности, всесторонности, универсальности, конкретности, критического анализа.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составляют идеи, концептуальные положения, научные обобщения ученых

**7** по конституционному, муниципальному, административному, гражданскому, предпринимательскому и финансовому праву, **а** также по теории государства и права (С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, И.Н. Барцица, Д.Н. Бахраха, В.А. Виноградова, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, Ю.А. Тихомирова, В.А. Туманова, В.И. Фадеева и других).

**Нормативную правовую основу исследования составили** Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 4 мая 2011г. №99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», иные федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, регламентирующие правоотношения, складывающиеся в процессе осуществления государственной разрешительной работы по лицензированию отдельных видов деятельности.

**Эмпирическую основу исследования** составили решения Конституционного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, иных судов общей юрисдикции, практика применения законодательства в области лицензирования, материалы периодической печати и данные, размещенные в сети Интернет по тематике диссертационной работы. Также в диссертационном исследовании использован зарубежный законодательный опыт регламентации лицензирования отдельных видов деятельности.

**Научная новизна диссертационной работы** заключается в системном исследовании ограничений конституционных прав и свобод в экономической сфере посредством осуществления лицензирования отдельных видов деятельности. В работе проанализированы основные конституционно-правовые проблемы формирования и развития отечественного законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности.

В диссертации предложены определения понятий «лицензирование» и «критерии лицензирования», разработан и обоснован подход в части унификации законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности, выработаны показатели эффективности деятельности лицензирующих органов субъектов Российской Федерации по

8 осуществлению государственных полномочий по лицензированию конкретных видов деятельности, переданных Российской Федерацией на региональный уровень.

По результатам исследования обоснованы предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы лицензирования отдельных видов деятельности.

Проведенное исследование позволило сформулировать и обосновать следующие **положения и выводы, выносимые автором на защиту и обладающие элементами научной новизны:**

1. Предлагается рассматривать институт лицензирования с конституционно-правовых позиций как обусловленное положениями ч. 3 ст. 17 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ ограничение основных прав и свобод человека и гражданина в экономической сфере (в первую очередь свободы предпринимательской деятельности), установленное законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства при реализации публичных интересов в частноправовой сфере общественных отношений.
2. Обоснована необходимость расширения законодательно закрепленного перечня основных принципов осуществления лицензирования за счет включения в него следующих принципов: 1) обеспечение равных условий лицам, претендующим на получение (переоформление) лицензии; 2) компетентность лиц, принимающих решение о соответствии (несоответствии) соискателя лицензии (лицензиата) предъявляемым лицензионным требованиям;

3) конфиденциальность полученных в процессе осуществления  
лицензирования сведений, составляющих охраняемую законом тайну;

4) взаимная ответственность соискателя лицензии (лицензиата) и  
лицензирующего органа (его должностных лиц); 5) обоснованность  
применения лицензирования.

3. Сделан вывод о необходимости при отнесении конкретного  
вида деятельности к числу подлежащих лицензированию учитывать  
степень риска причинения возможного ущерба, под которым понимается  
потенциальная угроза нарушения основ конституционного строя, а также  
основных прав и свобод человека, ведущая к причинению вреда жизни или  
здоровью человека, окружающей среде, имущественным интересам  
государства, а также его обороне и безопасности в результате  
осуществления лицензируемого вида деятельности. В связи с этим  
обоснована необходимость текущего и перспективного ведения  
мониторинга потенциальной опасности видов экономической  
деятельности. Под мониторингом потенциальной опасности

9 экономической деятельности понимается осуществляемая на постоянной основе деятельность по обобщению и систематизации информации, требуемой для оценки степени риска причинения возможного ущерба от осуществления лицензируемого вида деятельности.

1. Обосновано предложение об использовании при правовом регулировании деятельности, не представляющей потенциальной опасности для основ конституционного строя и основных прав и свобод человека, альтернативных лицензированию способов государственного регулирования - аккредитации, аттестации, сертификации, включения в реестр, регистр и др., а также саморегулирования.
2. Выработаны и аргументированы показатели эффективности деятельности лицензирующих органов субъектов Российской Федерации по осуществлению государственных полномочий по лицензированию конкретных видов деятельности, переданные Российской Федерацией на региональный уровень. При оценке эффективности деятельности региональных лицензирующих органов предлагается учитывать: 1) показатели выполненных работ в рамках осуществления полномочий по лицензированию отдельных видов деятельности (количество выданных (переоформленных) и аннулированных лицензий; количество произведенных проверок лицензиатов и выявленных нарушений; объем предоставления информации по вопросам лицензирования); 2) показатели реализации федерального контроля и надзора за лицензирующими органами субъектов Российской Федерации (количество предписаний об устранении выявленных уполномоченными федеральными органами нарушений при осуществлении лицензирующими органами субъектов Российской Федерации переданных полномочий; выявленные факты нарушения федерального законодательства при осуществлении лицензирования отдельных видов деятельности на региональном уровне, а также случаи нецелевого расходования средств федерального бюджета); 3) показатели результатов реализации конституционно-правовых механизмов защиты прав соискателей лицензии (лицензиатов) (количество принятых к рассмотрению жалоб на действия (бездействие) лицензирующего органа; количество удовлетворенных судом исков об оспаривании результатов рассмотрения заявлений соискателей лицензии (лицензиатов), а также оснований и результатов проведения региональным лицензирующим органом мероприятий по контролю за деятельностью лицензиатов).

6. Принимая во внимание предметный принцип разграничения полномочий и вопросов ведения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления,

10 закрепленный в ст.ст. 71-73 и 133 Конституции РФ, и учитывая, что в соответствии с Федеральным законом **от** 4 мая 2011г. №99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензирующими органами признаются только соответствующие уполномоченные федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обоснован вывод **о**необходимости изъятия у органов местного самоуправления полномочий по выдаче лицензий на осуществление розничной продажи алкогольной продукции - единственного вида деятельности, лицензируемого в настоящее время на местном уровне.

7. Разработаны **и** аргументированы предложения по совершенствованию законодательства в сфере лицензирования отдельных видов деятельности. Указанные предложения сформулированы в авторском варианте проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи **с** совершенствованием порядка лицензирования отдельных видов деятельности» (проект дан в приложении к диссертационной работе).

Представляется, что указанные меры будут способствовать повышению эффективности отечественной системы лицензирования отдельных видов деятельности и благотворно отразятся на экономическом развитии Российской Федерации.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** определяется его новизной и содержащимися в нем обобщениями, выводами **и** предложениями, которые могут быть использованы при проведении дальнейших научных исследований, посвященных проблемам ограничения прав и свобод в экономической сфере, в том числе посредством осуществления лицензирования отдельных видов деятельности.

Сформулированные автором выводы и предложения могут быть использованы в рамках правотворческой и правоприменительной деятельности. Также настоящее диссертационное исследование может быть использовано в учебном процессе при подготовке и чтении специальных учебных курсов по отдельным аспектам конституционного права, гражданского права, административного права и других смежных отраслей права, включая систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации сотрудников лицензирующих органов.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена  
на кафедре государственного и муниципального управления Федерального  
государственного образовательного учреждения высшего

профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской

**11** Федерации», где проводились ее рассмотрение и обсуждение. Результаты исследования были использованы при проведении мониторинга Торгово-промышленной палаты Российской Федерации на предмет достижения ожидаемых результатов реформы лицензирования отдельных видов деятельности (март 2013 года); при разработке рекомендаций рабочей группы по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по административной реформе (2012 - 2013 гг.); при подготовке лекций по правовым дисциплинам в ГБОУ СПО Московский колледж управления новых технологий (МКУНТ) (с 1 сентября 2011 г. по 30 июня 2012 г.).

Выводы и предложения диссертационного исследования докладывались на всероссийских и международных научно-практических конференциях, в том числе: на XIII Ежегодной международной научно-практической конференции «Правовая политика: вызовы современности» (Москва, МГУ им. М.В.Ломоносова, 26-27 ноября 2013 г.); II Ежегодной Всероссийской научно-практической конференции «Право и бизнес: правовое обеспечение благоприятного предпринимательского климата в Российской Федерации» (Москва, МГУ им. М.В. Ломоносова, 7 июня 2013 г.); Второй Международной конференции «Гуманитарное образование как условие развития бизнеса» (Москва, РЭУ им. Г.В. Плеханова, 19 апреля 2011г.); Шестых Всероссийских Державинских чтениях (Москва, РПА Минюста России, 10 декабря 2010 г.); XI Международной научно-практической конференции «Проблемы методологии правовых научных исследований и экспертиз» (Москва, МГУ им. М.В. Ломоносова, 2-3 декабря 2010 г.).

Результаты диссертационного исследования нашли отражение в научных статьях автора, в том числе в научных журналах, указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, выпускаемых в Российской Федерации, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций.

**Структура и содержание диссертационного исследования.** Поставленные диссертантом цели и задачи определили структуру и содержание диссертационной работы, которая состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов, официальных документов и научной литературы