

8

На правах рукописи
Исх. № 43/9/4837
от 06.11. 2009 г.



Долбенкин Игорь Николаевич

ИНСТИТУТ МЕТРОЛОГИИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Специальность: 12.00.14 – административное право,
финансовое право, информационное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

- 3 ДЕК 2009

Москва 2009

Работа выполнена на кафедре административного права Московского университета МВД России

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Кивич Юрий Васильевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Лапина Марина Афанасьевна

кандидат юридических наук
Саранчук Юрий Михайлович

Ведущая организация: ФГОУ ВПО «Академия права и управления
Федеральной службы исполнения наказаний»
(г. Рязань)

Защита состоится 24 декабря 2009 г. в 11-00 часов на заседании диссертационного совета Д 203.019.01 при Московском университете МВД России (117 997, Москва, ул. Академика Волгина, д. 12).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского университета МВД России.

Автореферат разослан «17» ноября 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



И.И. Лизикова

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Переход России к новым экономическим отношениям потребовал приведения законодательства, в том числе административного, в соответствие с изменившимися условиями. Радикальные реформы во всех областях политической и социально-экономической жизни российского государства неразрывно связаны с обеспечением безопасности личности, общества, созданием необходимых условий реализации конституционных прав и свобод граждан в различных сферах общественно полезной деятельности. Процессы демократизации в Российской Федерации, равенство различных форм собственности стали основанием для предпринимательской активности физических и юридических лиц, осуществления отдельных видов деятельности, производств, работ и услуг, связанных с использованием потенциально опасных технологий, а также предметов и веществ, необходимых для жизнедеятельности людей. Все это требует создать эффективную систему административно-правового регулирования, в том числе и в сфере обеспечения единства измерений, которая позволила бы попадать на рынок товаров и услуг только качественной и безопасной продукции, отвечающей современным требованиям.

Минувшие пятнадцать лет после принятия Закона Российской Федерации 1993 года «Об обеспечении единства измерений» показали, с одной стороны, его дееспособность, а с другой, несоответствие ряда положений быстро меняющейся экономической ситуации в стране и мире. Глобализация мировой торговли, международная интеграция и курс на создание глобальной системы измерений, внедрение новейших технологий, повышение затрат на содержание эталонной базы на международном и национальном уровнях, новые направления развития науки и техники, принятие ряда законов, прямо относящихся к метрологии, курс России на вступление в ВТО – вот далеко не полный перечень предпосылок к реформированию административно-правового регулирования деятельности по обеспечению единства измерений в Российской Федерации. Добавим, что система управления метрологической деятельностью в стране, в силу объективных

и субъективных причин, по некоторым вопросам вступила в противоречие с действующим международным и национальным законодательством.

В настоящее время вступил в действие новый Федеральный закон от 26 июня 2008 года № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений». По мнению разработчиков Закона, он позволит более четко разграничить сферу государственного регулирования и сферу метрологических услуг в области метрологии, гармонизировать принципы организации метрологической деятельности с международными. Так будут обеспечены доверие и признание на международном уровне, как одно из условий вступления России в ВТО, удастся привлечь инвестиции из реального сектора экономики в фундаментальный сектор метрологии. В связи с принятием нового ФЗ «Об обеспечении единства измерений» в самое ближайшее время необходимо внести изменения в большое количество подзаконных актов и принять новые.

Поэтому особую актуальность приобретает необходимость комплексного исследования института метрологии с точки зрения административно-правового регулирования, включающего в себя предпосылки формирования и общую характеристику института, а также механизм административно-правового регулирования в сфере обеспечения единства измерений.

Указанные обстоятельства свидетельствуют об актуальности обозначенной в названии диссертации проблемы, а значит о необходимости серьезных правовых исследований в данной области с целью определения понятия института метрологии, его содержания, специфики и основных направлений деятельности, а также рассмотрения норм права и правоотношений в данной сфере, определить его цели и задачи, объект и предмет.

Степень научной разработанности темы исследования. Теоретические вопросы настоящего исследования не освещались подробно и широко в юридической литературе. В настоящий момент степень разработанности вопросов административно-правового регулирования деятельности по обеспечению единства измерений представляется явно недостаточной, ее можно охарактеризовать как начальную. Диссертационные исследования по этой проблематике не про-

водились, а в научной литературе отражены только отдельные аспекты этой проблемы.

Такие аспекты исследовались в трудах Ю.М. Богомолова, Г.Д. Крыловой, А.Г. Сергеева, Л.Н. Брянцева, Л.К. Исаева, Х.О. Маликовой, В.А. Сковородникова и др.

Объектом диссертационного исследования является правовое обеспечение реализации установленной системы мер и весов.

Предметом диссертационного исследования являются условия выделения административно-правовых норм в самостоятельный институт как средство регулирования отношений и предупреждения правонарушений в сфере обеспечения единства измерений, а также элементы механизма административно-правового регулирования рассматриваемого института.

Цель и задачи исследования. Цель настоящего исследования – обоснование современной концепции административно-правового воздействия на отношения, формирующиеся в сфере обеспечения единства измерений, и на этой основе выделение института метрологии, а также обоснование конкретных мер повышения эффективности административно-правового регулирования в рассматриваемой сфере деятельности.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

- на основе анализа отечественного и зарубежного опыта определить понятие, содержание и общественную значимость института метрологии;
- определить цели, задачи, функции, принципы института метрологии;
- дать процессуально-правовую характеристику исследуемому институту;
- раскрыть механизм правового регулирования института метрологии через характеристику его элементов: норм права, правоотношений, актов применения;
- дать характеристику субъектам правоотношений в сфере обеспечения единства измерений, классифицировать их и определить специфику административно-правового статуса;

– раскрыть особенности объекта правоотношений, обусловленных реализацией норм института метрологии;

– разработать предложения по развитию и совершенствованию действующего административного законодательства в сфере обеспечения единства измерений.

Методологическая основа исследования. В качестве методологической базы в ходе исследования комплекса проблем, поставленных в диссертации, использовались системный, структурно-функциональный, диалектический, формально-логический методы. Большое значение в процессе исследования придавалось использованию таких методов как сравнение, анализ, синтез, обобщение, абстрагирование. Особенности предмета исследования обусловили также широкое применение специальных методов – формально-юридического, сравнительно-правового, историко-правового.

Теоретическая основа исследования. Комплексный характер исследуемой проблемы предполагает многоплановость поставленных в диссертации вопросов и необходимость обращения к литературе, освещающей различные аспекты изучаемой темы. Теоретическую основу исследования составили прежде всего монографии, публикации в научных журналах, а также диссертационные исследования, посвященные как общетеоретическим, так и отраслевым аспектам института метрологии.

Автор опирался на труды А.Б. Агапова, С.С. Алексева, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, К.С. Бельского, И.И. Веремеенко, М.И. Еропкина, И.Ш. Киялханова, Ю.М. Козлова, Л.М. Колодкина, С.А. Комарова, А.П. Коренева, В.В. Лазарева, В.М. Манохина, А.В. Малько, Н.И. Матузова, А.Ф. Ноздрачева, Л.Л. Полова, Н.Ф. Поповой, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой, А.П. Шергина и ряда других ученых и практиков.

Выводы диссертационного исследования основываются на анализе положений Конституции Российской Федерации, международно-правовых актов, федеральных законов и иных нормативных актов (в том числе утративших си-

лу), а также обобщении и анализе правоприменительной практики в области обеспечения единства измерений.

Научная новизна выражается в результатах комплексного исследования понятия и сущности института метрологии в рамках теории административного права.

Диссертация является первой монографической работой, в которой целью исследования является разработка концепции института метрологии в административном праве и подготовка предложений по ее трансформации в нормативно-правовую действительность. Институт метрологии рассмотрен как сложный административно-правовой механизм. С его помощью государство обеспечивает как индивидуальный, так и публичный общезначимый интерес, а также осуществляет контроль за реализацией указанных интересов.

Определены основные понятия, необходимые для правильной реализации института метрологии, и ряд рекомендаций по дальнейшему совершенствованию законодательства. В работе обоснована необходимость административно-правового регулирования отношений в сфере обеспечения единства измерений.

В диссертации сформулированы выявленные в ходе исследования принципы института метрологии, требования к содержанию и формам актов применения права, принимаемые в процессе реализации института метрологии, определены стадии метрологических процедур.

Отмеченные элементы новизны диссертационного исследования позволяют сделать вывод о том, что оно вносит реальный вклад в развитие теории отрасли административного права и института метрологии в частности.

Новизна исследования находит свое выражение в следующих теоретических положениях, выносимых на защиту:

1. В административном праве выделены основания, которые обуславливают существование самостоятельного института метрологии:

- предмет правового регулирования самостоятелен и имеет свою специфику (общественные отношения в сфере обеспечения единства измерений скла-

дываются по поводу взаимоотношений между исполнительной властью с одной стороны, физическими и юридическими лицами – с другой);

- совокупность правовых норм института метрологии носит однородный характер по функциональным, организационным связям и отношениям;

- юридические нормы, регулирующие отношения в сфере обеспечения единства измерений, относительно иных отраслевых групп норм, имеют свои институциональные особенности;

- нормы института метрологии регулируют административно-правовую часть статуса физического и юридического лица в их взаимоотношениях с исполнительной властью.

- в истории российского законодательства наблюдается преобладание законодательного статуса института метрологии;

- институт метрологии является одним из важных институтов государственного управления. Это непрерывный атрибут организации и функционирования государственного организма. Государственное управление отчасти направлено на установление и регулирование отношений в сфере обеспечения единства измерений. Институт метрологии как одна из составляющих системы государственного управления обеспечивает функционирование всего государственного механизма.

Качественная однородность административно-правовых отношений в сфере обеспечения единства измерений определяется спецификой их состава, который образуют: субъекты института метрологии; объект правового регулирования в сфере обеспечения единства измерений; содержание правоотношения в сфере обеспечения единства.

2. Институтом метрологии является совокупность административно-правовых норм, регулирующих качественную однородную группу общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся при осуществлении органами государственной власти деятельности по обеспечению единства измерений при выполнении работ (оказании услуг), на которые, в со-

ответствии с действующим законодательством, распространяется государственное регулирование в области обеспечения единства измерений.

3. В настоящее время сформировался и активно действует полноценный административно-правовой институт, включающий в себя материально-правовую и процессуальную составляющие.

Материально-правой аспект института метрологии составляют нормы: определяющие институциональные цели, задачи и функции; дефиниции; устанавливающие предмет регулирования института метрологии; определяющие принципы института метрологии; определяющие критерии выбора объекта регулирования; определяющие вид деятельности, подлежащей регламентации; определяющие полномочия участников института метрологии; устанавливающие юридическую ответственность за нарушение требований норм института метрологии.

Процессуальную часть рассматриваемого института образуют нормы, определяющие: принципы осуществления административных процедур, обусловленных обеспечением единства измерений; основы правового статуса участников этих процедур; стадии процедур, связанных с реализацией института метрологии, а также порядок реализации ответственности за нарушение норм, составляющих институт метрологии.

4. С целью устранения коллизий, регулирование отношений по обеспечению единства измерений должно осуществляться только подзаконными актами, предусмотренными ФЗ «Об обеспечении единства измерений», а технические регламенты могут устанавливать требования к средствам измерений и стандартным образцам.

В связи с этим в статью 7 ФЗ «О техническом регулировании» необходимо внести изменения в части исключения слов «единство измерений», так как технические регламент не должны устанавливать необходимые требования, обеспечивающие единство измерений.

5. Государственный метрологический надзор должен осуществляться только одним уполномоченным органом исполнительной власти, а другие орга-

ны могут осуществлять метрологический надзор только внутри своей установленной сфере деятельности.

С учетом данного предложения необходимо внести изменение в ст. 16 ФЗ «Об обеспечении единства измерений», изложив ее следующим образом:

«Государственный метрологический надзор осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственному метрологическому надзору, уполномоченным Президентом Российской Федерации на осуществление данного вида надзора в установленной сфере деятельности».

6. С целью совершенствования правового регулирования деятельности органов внутренних дел по обеспечению единства измерений, связанной с правовыми и организационными основами функционирования метрологической службы в системе МВД, предлагается проект положения о метрологической службе в Министерстве внутренних дел России.

Теоретическое значение результатов исследования заключается в том, что полученные результаты и выводы, разработанные соискателем, рекомендации и предложения будут способствовать дополнению общей и отраслевой правовой теории, усилению концептуально-содержательных основ правового регулирования в сфере обеспечения единства измерений, укреплению предпосылок обеспечения прав и законных интересов граждан в правоотношениях, охватывающих рассматриваемую область общественных отношений.

Практическое значение результатов исследования выражается в совокупности обоснованных диссертантом конкретных положений, направленных на совершенствование нормативной основы деятельности государственных органов исполнительной власти, осуществляющих регулирование в области обеспечения единства измерений, разработку и внедрение нормативно-правовых актов, а также контроль за соблюдением соответствующих требований и условий в исследуемой области общественных отношений.

Сформулированные в диссертации выводы, рекомендации, научные разработки могут использоваться практическими работниками, гражданами в даль-

нейшей научно-исследовательской деятельности, в учебном процессе высших и средних специальных учебных заведений при преподавании курсов административного права, административно-процессуального права и законодательной метрологии, а также при подготовке лекций и учебных пособий по соответствующей тематике.

Апробация и внедрение результатов исследования. Апробация основных положений диссертации осуществлена в форме докладов на «круглых столах» и конференциях, проходивших в Московском университете МВД России.

Рецензирование и обсуждение диссертации проводилось на кафедре административного права Московского университета МВД России. Материалы и результаты проведенного исследования используются в образовательном процессе и научно-исследовательской деятельности Брянского филиала Московского университета МВД России, а также в практической деятельности Управления внутренних дел по Брянской области, отдела метрологического надзора (инспекции) по Брянской области Ростехрегулирования, а также отражены в четырех опубликованных научных работах автора (в том числе в научном журнале, рекомендованном ВАК Министерства образования и науки РФ для научных публикаций).

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографии и приложения (положение о метрологической службе МВД России).

II. Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, определяется степень разработанности рассматриваемой проблемы, раскрываются теоретические, методологические и информационные основы диссертационного исследования, обозначены предмет, цели и задачи работы, обосновывается научная новизна исследования и его практическое и теоретическое значение, излагаются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава диссертационного исследования – *«Институт метрологии: предпосылки формирования и общая характеристика»* – содержит три параграфа.

В первом параграфе – *«Предпосылки института метрологии»* – на основе анализа источников, содержащих научную и учебную информацию об административно-правовой материи, диссертант делает вывод о том, что наиболее слабо разработанными и недостаточно изученными являются на сегодняшний день институты административного права. Одним из неисследованных институтов административного права является институт метрологии.

Автором рассматривается вопрос о предпосылках возникновения, необходимости существования института метрологии в России и его общественная значимость, а также мировой опыт в данной области.

Диссертант рассматривает историю развития института метрологии, уровень его правовой регламентации в различные периоды истории России, а также состояние правового регулирования в странах с развитой рыночной экономикой, таких как США, Германия.

Автор отмечает, что правовое регулирование многих вопросов института метрологии в различные периоды российского государства характеризуется наличием как общих черт, так и особенностей, свойственных конкретному этапу становления государства и общества, в истории российского законодательства наблюдается преемственность законодательного статуса института метрологии.

Современное состояние института метрологии в определенной степени основывается и на использовании нормативных положений о метрологической деятельности, содержащихся в законодательстве дореволюционной России и Союза ССР.

Негативные черты института метрологии на протяжении всего периода его существования остаются практически неизменными. Например, институту метрологии присущи такие недостатки, как бюрократизация аппарата государственного управления; отсутствие единого надзорного органа, осуществляюще-

го контроль за выполнением метрологических норм и правил; отсутствие демократических начал и гласности в формировании норм института метрологии.

Составляющим элементом института метрологии всегда были: защита прав и законных интересов граждан от отрицательных последствий недостоверных результатов измерений; обеспечение потребности государства и общества в получении объективных, достоверных и сопоставимых результатов измерений, используемых в целях защиты жизни и здоровья граждан, охраны окружающей среды, обеспечения обороны, безопасности государства, в том числе экономической; содействие развитию экономики государства и научно-технического прогресса.

Многие понятия, употребляемые в системе современного института метрологии, возникли в прошлом и имели законодательное установление еще в царской России. К ним относятся, например, мера, вес, размер, качество, эталон, масса, длина, клеймение и др.

Диссертантом отмечается, что институт метрологии является одним из важнейших институтов государственного управления. Это непрерывный атрибут организации и функционирования государственного организма. Государственное управление отчасти направлено на установление и регулирование отношений в сфере обеспечения единства измерений. Институт метрологии как одна из составляющих системы государственного управления обеспечивает функционирование всего государственного механизма.

Российское законодательство в сфере обеспечения единства измерений XX века сравнимо по некоторым параметрам с законодательством таких европейских государств, как Франция и Германия. Вместе с тем очевидны и исторические традиции в формировании нормативно-правовой базы института метрологии различных стран.

Автор отмечает, что институт вызвался к жизни качественной однородностью общественных отношений в сфере обеспечения единства измерений. Главный признак возникновения института выразился в том, что история метрологии доказывает нам необходимость существования института в данной сфере жиз-

недеятельности. Институт метрологии не придуман, а рожден из социальных и практических потребностей общества и имеет мировой масштаб.

Во *втором параграфе* – «*Материально-правовая характеристика института метрологии*» – автор рассматривает признаки, выделяющие указанный правовой институт в качестве самостоятельного подразделения правовой системы, обосновывает его определяющие функции как правового института, его роль как цельного, относительно законченного регулятора общественных отношений.

Диссертант определяет систему материальных административно-правовых норм института метрологии. Раскрытие содержания такой системы необходимо для получения полного представления об особенностях предлагаемой концепции материально-правового наполнения административно-правового института метрологии.

В рамках материально-правовой системы автор выделяет следующие группы норм:

1. Нормы, устанавливающие предмет регулирования института.

На основе анализа указанной группы норм автор делает вывод, что предметом регулирования института метрологии являются отношения государственных органов управления Российской Федерации с юридическими и физическими лицами при осуществлении деятельности по обеспечению единства измерений в сферах общественной жизни, на которые, в соответствии с действующим законодательством, распространяется государственное регулирование в области обеспечения единства измерений.

2. Нормы-дефиниции.

Институт метрологии многогранное, сложное по своей структуре и содержанию правовое явление, нуждающееся в четко регламентированном понятийном аппарате. Профильные нормативно-правовые акты института должны содержать нормы-дефиниции, максимально точно определяющие комплекс специальных юридических терминов.

С введением в действие Федерального закона от 26.06.2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений» весь понятийный аппарат института метрологии стал охватываться данным законом, так все понятия рассматриваемого института административного права отражены в ст. 2 Федерального закона.

Однако некоторые нормы-дефиниции не лишены недостатков. Автор считает, что в указанном нормативно-правовом акте необходимо четко и ясно определить ряд дефиниций. Приводится аргументация авторской позиции.

3. Нормы, определяющие цели, задачи и функции института метрологии.

Цели института метрологии отчасти отражены в ст. 1 действующего Федерального закона «Об обеспечении единства измерений». По мнению автора, целями института метрологии являются: установление правовых основ обеспечения единства измерений в Российской Федерации; защита прав и законных интересов граждан, общества и государства от отрицательных последствий недостоверных результатов измерений; обеспечение потребности граждан, общества и государства в получении объективных, достоверных и сопоставимых результатов измерений, используемых в целях защиты жизни и здоровья граждан, охраны окружающей среды, обеспечения обороны и безопасности государства, в том числе экономической безопасности; содействие развитию экономики Российской Федерации и научно-технического прогресса; обеспечение доверия к результатам измерений; осуществление международного сотрудничества по вопросам метрологии, направленного на повышение уровня обеспечения единства измерений, создания условий для расширения внешнеэкономических связей Российской Федерации, признания результатов измерений иностранными государствами и повышения конкурентоспособности продукции, работ и услуг.

Задачи института метрологии в действующем законе четко не сформулированы законодателем. Отсутствие законодательно закрепленных задач, возлагаемых на этот институт, является серьезным упущением, поскольку дает возможность неоднозначной трактовки вышеперечисленных целей.

По мнению автора, задачами института метрологии являются: осуществление государственного регулирования экономической политики, контроля деятельности субъектов в сфере института метрологии, что позволяет достигнуть на практике юридического закрепления системы «вертикальных» связей между государством и субъектами института; недопущение попадания в обращение на территории Российской Федерации товаров, работ, услуг, не соответствующих всем требованиям, предъявляемым государством; наконец, данный институт и по настоящее время служит методом осуществления фискальной политики, поскольку сборы за выполнение работ и услуг в сфере обеспечения единства измерений являются дополнительным источником пополнения бюджета государства, хотя и не имеют существенного значения.

Функции государственного управления обуславливаются объективными закономерностями. Содержание каждой функции предопределено стоящими перед государством и государственным управлением целями и спецификой объекта государственного управления и включает конкретное направление организационно-правового воздействия органа государственного управления на конкретные объекты управления.

Органом государственного управления, на который возложено управление институтом метрологии, в соответствии с Указом Президента РФ¹ является Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование). Оно находится в ведении Министерства промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг РФ²), которое осуществляет координацию и контроль его деятельности, а также является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области обеспечения

¹ См.: Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 12.05.2008 г. № 724: [В ред. от 31.12. 2008] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 20. Ст. 2290.

² О Перечне полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти: Распоряжение Администрации Президента РФ от 16.7.2008 № 943/788, Распоряжение аппарата Правительства Российской Федерации от 16.7.2008 № 943/788: [С изм. на 5. 03. 2009] // Российская газета. 2008. № 163. 1 августа.

единства измерений³. Положение об Агентстве утверждено Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 года № 294 (с изм. на 27.01.2009)⁴.

В целях решения основных задач, стоящих перед институтом метрологии, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии осуществляет функции по государственному метрологическому надзору, а также по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере метрологии.

4. Нормы, определяющие принципы института метрологии.

Анализируя нормативно-правовые акты в области обеспечения единства измерений, мы полагаем, что институт метрологии должен базироваться на таких принципах как: верховенство правил международных договоров, признанных Российской Федерацией, над законодательством РФ в области обеспечения единства измерений; применение на территории Российской Федерации и на находящихся под юрисдикцией Российской Федерации территориях установленных единиц величин; наличие и эффективное обеспечение механизма передачи размера единиц величин от государственного первичного эталона единиц величин к другим эталонам единиц величин и средствам измерений; применение единой системы и правил обеспечения единства измерений в сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений; соответствие деятельности по обеспечению единства измерений уровню развития национальной экономики, развития материально-технической базы, а также уровню научно-технического развития и способствованию их повышению; недопустимость ограничения конкуренции при проведении испытаний, поверке, калибровке средств измерений, а также аттестации методик выполнения измерений; недопустимость внебюджетного финансирования государственного метрологического надзора; гармонизация обязательных требований по обеспечению единства измерений и форм оценки соответствия данным требованиям с международными документами по метрологии; открытость и доступность информации в об-

³ См.: О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 г. № 438: [С изм. на 10.03. 2009] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 24. Ст. 2868.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 25. Ст. 2575.

ласти обеспечения единства измерений, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

5. Нормы, определяющие критерии выбора объекта регулирования.

Объектом административно-правового регулирования института метрологии являются отношения, возникающие при проведении измерений, установлении и исполнении требований к измерениям, единицам величин, эталонам единиц величин, применению средств измерений (в т.ч. технических систем и устройств с измерительными функциями), стандартных образцов, методик и методов измерений.

6. Нормы, определяющие вид деятельности, подлежащей регламентации.

Федеральный закон «Об обеспечении единства измерений» определяет виды деятельности в рамках института метрологии, которые подлежат регламентации, в том числе и административно-процессуальными нормами, это: порядок аттестации методик (методов) измерений и их применения; правила применения, написания, наименования единиц величин, допускаемых к применению в Российской Федерации, их обозначения; порядок утверждения, содержания, сличения и применения государственных первичных эталонов единиц величин; порядок передачи единиц величин от государственных эталонов; порядок установления обязательных требований к эталонам единиц величин, используемым для обеспечения единства измерений в сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений; порядок оценки соответствия этим требованиям, а также порядок их применения; порядок отнесения технических средств к средствам измерений; порядок установления обязательных требований к техническим системам и устройствам с измерительными функциями, а также формы оценки их соответствия указанным требованиям; порядок проведения испытаний стандартных образцов или средств измерений в целях утверждения типа; порядок утверждения стандартных образцов или средств измерений; порядок выдачи свидетельства об утверждении типа стандартных образцов или средств измерений, установления и изменения срока действия указанных свидетельств и интервала между поверками средств измерений, требования к знакам

утверждения типа стандартных образцов или средств измерений и порядок их нанесения; порядок проведения поверки средств измерений, требования к знаку поверки и содержанию свидетельства о поверке; порядок проведения обязательной метрологической экспертизы содержащихся в проектах нормативных правовых актов Российской Федерации; требования к измерениям, стандартным образцам и средствам измерений; порядок уведомления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими выпуск из производства эталонов единиц величин, средств измерений и стандартных образцов, предназначенных для применения в сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений, а также их ввоз на территорию Российской Федерации и продажу, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по государственному надзору в области обеспечения единства измерений; обязательные требования к отклонениям количества фасованного товара в упаковках от заявленного значения при их расфасовке, к оборудованию, используемому для расфасовки и контроля расфасовки; правила оценки соответствия отклонения количества фасованного товара в упаковке от заявленного значения; требования к упаковке, маркировке или этикеткам фасованного товара и правилам их нанесения; порядок аккредитации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на выполнение работ и (или) оказание услуг по обеспечению единства измерений, порядок аттестации привлекаемых экспертов и порядок оплаты их работ; порядок создания и ведения Федерального информационного фонда по обеспечению единства измерений, передаче сведений в него и предоставлению содержащихся в нем документов и сведений; порядок осуществления государственного метрологического надзора.

7. Нормы, определяющие полномочия участников.

Субъекты рассматриваемого института автором разделены на две большие группы: субъекты, уполномоченные на принятие норм, составляющих содержание института метрологии, и субъекты, участвующие в реализации норм исследуемого института. Приводится перечень указанных субъектов и их функции по

административно-правовому регулированию отношений в сфере обеспечения единства измерений.

8. Нормы, определяющие юридическую ответственность за нарушение требований института метрологии.

Юридическая ответственность за нарушение в области обеспечения единства измерений может наступать в виде дисциплинарной, гражданско-правовой, административной ответственности.

Диссертантом рассмотрены обстоятельства наступления указанных видов ответственности.

В *третьем параграфе* – «Процессуально-правовая характеристика института метрологии» – автор дает процессуально-правовую характеристику института метрологии.

Процессуальные нормы регулируют отношения по исполнению положений, которые содержатся в материально-правовых нормах.

Процедуры в сфере обеспечения единства в связи с принятием Федерального закона «Об обеспечении единства измерений» в настоящее время претерпевают существенные изменения. Концептуальные положения упомянутого закона кардинально отличаются от ранее действовавшего в вышеуказанной сфере государственного управления. Перерабатываются также и подзаконные акты, регулирующие общественные отношения в области обеспечения единства измерений. Они основываются на положениях, сформированных в данном Федеральном законе.

Автор отмечает, что процедуры института метрологии могут осуществляться как в обязательном, так и добровольном порядке в отношении субъектов рассматриваемого института, осуществляющих деятельность в сфере обеспечения единства измерений, в зависимости от условий устанавливаемых материальными административно-правовыми нормами.

Далее диссертант рассматривает группы процедуры, которые должны быть урегулированы административно-процессуальными нормами в связи с приня-

тием нового Федерального закона «Об обеспечении единства измерений», отмечая при этом недостатки в их нормативно-правовом регулировании.

В рамках параграфа диссертант выделяет систему процессуально-правовых норм. Раскрытие содержания такой системы необходимо для получения полного представления об особенностях предлагаемой концепции процессуально-правового наполнения административно-правового института метрологии.

Автор полагает, что в рамках процессуально-правовой системы можно выделить следующие группы норм. Это нормы, регулирующие принципы административного процесса института метрологии всех составляющих его процедур, определяющие основы правового статуса участников административного процесса института метрологии, определяющие стадии административного процесса института метрологии, определяющие порядок реализации ответственности за нарушение материально-правовых норм института метрологии.

Вторая глава диссертационного исследования – *«Механизм административно-правового регулирования института метрологии»* – содержит три параграфа.

В *первом параграфе* – *«Нормы права как элемент механизма правового регулирования института метрологии»*, – основываясь на результатах, полученных в ходе диссертационного исследования, автор дает оценку нормам административного права, регулирующим отношения в сфере обеспечения единства измерений в системе нормативно-правовых источников института метрологии, проводя их анализ.

Система нормативно-правовых источников права, регламентирующих отношения, регулируемые институтом метрологии, включает в себя Конституцию РФ и федеральные конституционные законы, международно-правовые акты различных уровней, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и иные нормативно-правовые акты Федеральных органов государственной власти, решения Конституционного и Верховного Судов РФ.

Проведя анализ указанных источников, автором сделан вывод о низком качестве основных параметров административно-правовых норм, регламентирующих отношения в сфере обеспечения единства измерений. Наличие многочисленных пробелов в законодательстве приводит к неоднозначному восприятию норм правоприменителем, что, в свою очередь, снижает качество работы основного элемента механизма административно-правового регулирования – нормы права и как следствие не позволяет должным образом урегулировать отношения в рассматриваемой нами сфере общественных отношений. Отсутствие системного подхода к целенаправленному урегулированию этих отношений на федеральном уровне, наличие многочисленных противоречий в различных нормативных правовых актах способствует дегармонизации источников права и на других уровнях регулирования. В результате приходим к заключению о несбалансированности системы источников права, регламентирующих отношения в сфере обеспечения единства измерений.

Первоочередной задачей, направленной на дальнейшее совершенствование и оптимизацию нормативно-правовых основ института метрологии, является обновление и пересмотр всей подзаконной базы, основанной на новом ФЗ «Об обеспечении единства измерений», с учетом устранения выявленных недостатков.

Целесообразно более широкое использование решений правительства, как подзаконного акта высшего ранга, для конкретизации наиболее важных положений, устанавливаемых ФЗ «Об обеспечении единства измерений».

Необходимо принять административные регламенты по выполнению государственных функций и оказанию государственных услуг в области обеспечения единства измерений.

В соответствии с ФЗ «О техническом регулировании» технические регламенты, принимаемые на основе этого Закона, не предназначены для регламентации общих вопросов обеспечения единства измерений. Вместе с тем техническое регулирование, как обособленная сфера деятельности, нуждается в метрологическом обеспечении, достигаемом посредством установления обязательных

метрологических предписаний к осуществлению этой деятельности. Этими предписаниями, подлежащими включению в соответствующие нормативно-правовые акты и конкретные технические регламенты, должны устанавливаться требования к измерениям и испытаниям, средствам измерений, проведению метрологической экспертизы на стадии разработки проектов технических регламентов, проведению метрологического контроля и др.

Совокупность актов, утверждаемых федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы метрологии, нуждается в пересмотре и реструктуризации в соответствии с положениями действующего законодательства о видах нормативно-правовых и нормативно-технических норм, с одновременным устранением накопившихся недостатков.

Выбор нормативно-правового или нормативно-технического акта (в виде правил, инструкций или положений и т. п.) должен определяться в зависимости от содержания и характера регулируемых правоотношений, т.е. предмета регулирования.

Сформулированы предложения по изменению и дополнению существующих и принятию новых нормативных правовых актов Правительства, Министерства промышленности и торговли, регламентирующих отношения в сфере обеспечения единства измерений.

Во *втором параграфе* – «*Правоотношения, обусловленные реализацией норм института метрологии*» – обосновывается позиция диссертанта по поводу того, что одним из неотъемлемых элементов механизма административно-правового регулирования в сфере обеспечения единства измерений являются правоотношения, обусловленные реализацией норм института метрологии.

Согласно традиционной модели в структуре правоотношения выделяют субъекты правоотношений, возникающих в сфере регулируемых отношений, рассматриваемого института административного права, их объект и содержание.

Соответственно определены субъекты правоотношений и их компетенция, объект правоотношения, которым, по мнению автора, является сфера общественных отношений, возникающих в связи с обеспечением единства измерений,

как одной из функций государства. Эти отношения возникают, складываются и развиваются по поводу ее организации и непосредственного осуществления. Объектами этой разновидности административно-правовых отношений выступают действия и поведение уполномоченных лиц по поводу обеспечения единства измерений и в связи с его административно-правовым регулированием; вся совокупность прав, свобод и обязанностей, составляющих административно-правовой статус субъектов этих правоотношений.

Содержание изучаемых правоотношений состоит из субъективных прав и юридических обязанностей, определяющих административно-правовой статус их участников (субъектов), поэтому автор посчитал целесообразным рассмотреть содержание правоотношений, возникающих в сфере обеспечения единства измерений, в контексте выявления особенностей правового статуса их субъектов.

Основной особенностью изучаемых отношений является обязательное участие в них как одной из сторон федерального органа исполнительной власти (непосредственно либо опосредованно – через уполномоченных лиц). Таким образом, складывающаяся модель правоотношений, включая приведенную характеристику структурных элементов, позволяет рассматривать отношения в сфере обеспечения единства измерений в качестве административно-правовых, соответственно являющихся объектом административно-правового регулирования.

В *третьем параграфе* – «Проблемы применения норм института метрологии, в том числе в системе органов внутренних дел» – отмечено, что применение норм административного права – это также весьма важное звено механизма административно-правового регулирования, поскольку от качества и точности правоприменения зависит конечный результат административно-правового воздействия.

В центре внимания автора – понятие, сущность, виды, основные черты, содержание административных актов применения норм института метрологии, круг субъектов, совершающих эти акты, и другие вопросы, обсуждение которых будет способствовать достижению целей диссертационного исследования.

Диссертант отмечает, что основная часть актов применения норм института устарела, требует скорейшего пересмотра в соответствии с новым ФЗ «Об обеспечении единства измерений».

Автор формулирует требования к актам применения института, особенности и предложения по их совершенствованию.

В данном параграфе рассмотрены также проблемы применения института метрологии в органах внутренних дел.

Диссертант полагает, что институт метрологии – это неотъемлемая часть функционирования системы органов внутренних дел, которая нуждается в своем нормативном регулировании.

Анализ правовых основ, регламентирующих метрологическое обеспечение органов внутренних дел, показывает, что она имеет в настоящее время достаточно широкую нормативно-правовую базу. Вместе с тем необходимо отметить, что, несмотря на значительное количество действующих нормативно-правовых актов в сфере обеспечения единства измерений, многие вопросы, возникающие в процессе деятельности органов внутренних дел по обеспечению единства измерений, не урегулированы и требуют своего нормативного закрепления. Автор вносит свои предложения по совершенствованию нормативно-правового и организационного метрологического обеспечения органов внутренних дел.

В заключении подводятся общие итоги, формулируются основные выводы, предложения и рекомендации, вытекающие из проведенного исследования.

В приложении к диссертации приводится разработанный автором проект положения о метрологической службе Министерства внутренних дел России. Необходимость принятия данного Положения обоснована в диссертации.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях автора:

1. В научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1.1. Долбенкин И.Н. Материально-правовые нормы, определяющие предмет регулирования института метрологии в административном праве / И.Н. Долбенкин // Закон и право. 2008. № 12. С. 73–75 (0,3 п.л.).

2. В иных изданиях:

2.1. Долбенкин И.Н. Институт метрологии в административном праве: предпосылки формирования и общая характеристика / И.Н. Долбенкин // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности органов внутренних дел: Тезисы выступлений и докладов адъюнктов и соискателей Московского университета МВД России на научно-практической конференции 25 июня 2008 г. М.: Московский университет МВД России, 2008. С. 80–83 (0,3 п.л.).

2.2. Долбенкин И.Н. О новом Федеральном законе «Об обеспечении единства измерений»: новации и недостатки / И.Н. Долбенкин // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности органов внутренних дел: Сборник статей адъюнктов и соискателей Московского университета МВД России. М.: Московский университет МВД России, 2009. С. 111–114 (0,3 п.л.).

2.3. Долбенкин И.Н. Процессуально-правовая характеристика института метрологии в административном праве / И.Н. Долбенкин // Актуальные проблемы досудебного производства по уголовным делам: Материалы научно-практического семинара / Под общ. ред. канд. юрид. наук, доцента И.Н. Тихоненко. Брянск: БФ МосУ МВД России, 2009. С. 63–70 (0,6 п.л.).

Подписано в печать с оригинал-макета 16.11.09.
Формат 60 x 84¹/₁₆ Печать на ризографе. Бумага офсетная.
Тираж 100 экз.

Отпечатано в НИИРИО
БФ МосУ МВД России:
241050, г. Брянск, пер. Советский, д. 2-а.
Тел.: 66-32-72. E-mail: bfmosu@mail.ru