



На правах рукописи

**Киселев Федор Николаевич**

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ САНКЦИОНИРОВАНИЕ  
КАК МЕТОД ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.14 – Административное право;  
финансовое право; информационное право

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**17 НОЯ 2011**

Москва  
2011

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Вятский государственный гуманитарный университет»

Научный руководитель:	доктор юридических наук, доцент <b>Стахов Александр Иванович</b>
Официальные оппоненты:	доктор юридических наук, профессор <b>Дугенец Александр Сергеевич</b>  кандидат юридических наук, доцент <b>Юсупов Андрей Витальевич</b>
Ведущая организация:	ФГБОУ ВПО «Челябинский государственный университет»

Защита состоится 14 декабря в 15.30 ч. на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, каб. № 347 Зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет « \_\_\_ » ноября 2011 г. по электронной почте по адресу: referat\_vak@mon.gov.ru

Автореферат разослан « \_\_\_ » ноября 2011 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета Д 212.203.29  
кандидат юридических наук, доцент



А. Р. Батяева

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В условиях признания свободы экономической деятельности и различных форм собственности в сочетании с провозглашенным приоритетом прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов публичной власти (органов государственной власти и органов местного самоуправления) научный и практический интерес вызывает исследование административно-правовых методов, применяемых в Российской Федерации разнообразными субъектами исполнительной власти по отношению к гражданам, коммерческим и некоммерческим организациям, а также к должностным лицам государственных органов и органов местного самоуправления, осуществляющих правомерное использование отдельных видов техногенных и природных источников опасности. Выделяемые административно-правовые методы, по сути, сводятся к официальному разрешению, одобрению, признанию правильными, возможными отдельных видов правомерного использования техногенных и природных источников опасности и поэтому, в обобщенном виде, могут быть названы административным санкционированием, исходя из этимологического толкования такой категории, как «санкционировать»<sup>1</sup>.

В настоящее время административное санкционирование сформировалось и развивается как самостоятельное многогранное административно-правовое явление в сфере обеспечения разнообразных видов безопасности (экологической, промышленной, пожарной, дорожного движения и др.) на основании Конституции РФ и множества несистематизированных федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, регулирующих общественные отношения, по поводу официальной оценки намечаемого или осуществляемого правомерного использования техногенных и природных источников опасности. При этом в нормах федеральных законов выделенного массива законодательства предусмотрено множество несистематизированных видов разрешительных, регистрационных и удостоверительных мер административного санкционирования, которые, как правило, регламентированы в подзаконных нормативных правовых актах, в большей степени посредством отдельных не структурированных и не систематизированных фрагментов административных процедур. Предпринятые в последние годы попытки процедурной регламентации отдельных видов мер административного санкционирования (посредством структурированных и выстроенных в определенную систему административных процедур, закрепляемых в административных регламентах федеральных органов исполнительной власти) заслуживают всяческой поддержки, но не решают проблему регламентации применяемых методов административного санкционирования в комплексе.

---

<sup>1</sup> См., например: Словарь русского языка / под общ. ред. С. П. Обнорского. М., 1953. С. 642; Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 1999. С. 399.

В свете проводимой в стране административной реформы, нацеленной на повышение эффективности исполнительной власти, преодоление закрытости органов исполнительной власти, обеспечение прозрачности процесса подготовки и принятия управленческих решений, создание эффективного механизма контроля за их исполнением, назрела необходимость разработки и поэтапного проведения в жизнь научно обоснованной комплексной систематизации, унификации и процедурной регламентации методов административного санкционирования, которая смогла бы обеспечить необходимое единообразие, высокий уровень законности, слаженности и оперативности разрешительных, регистрационных и удостоверительных действий компетентных субъектов исполнительной власти.

### **Степень разработанности темы исследования**

Проблемы применения административно-правовых методов привлекали внимание ученых как в советское время, так и в постсоветский период.

В работах таких советских ученых-юристов, как Д. Н. Бахрах, М. И. Еропкин, Л. Л. Попов, А. П. Шергин, изучавших проблемы применения административно-правовых методов, традиционно делался акцент на исследовании административно-правовых методов запретительного характера и разработке мер административного принуждения.

В постсоветский период появилось много работ по исследованию проблем применения отдельных видов административно-правовых методов, связанных с правомерной деятельностью физических и юридических лиц. В частности, внимание современных ученых А. Б. Багаданова, К. И. Костылевой, М. Е. Молодых, С. Б. Пашенько, С. А. Тарасова, М. В. Усовой, А. Я. Яковлева и других привлекли такие получившие существенное развитие в последние годы административно-правовые методы, как предоставление лицензий, государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственная регистрация юридических лиц, государственная регистрация граждан, государственный технический осмотр автотранспортных средств и некоторые другие. Д. В. Осинцев проводит исследование административно-правовых методов во взаимосвязи с публичными функциями исполнительной власти.

Отдельные современные исследователи, например А. М. Воронов, П. В. Дихтиевский, Б. П. Кондрашов, В. И. Майоров, Б. В. Россинский, А. И. Стахов, В. У. Хатуаев и др., вскрывают специфику административно-правовых методов, применяемых в сфере обеспечения безопасности, в том числе методов обеспечения отдельных видов безопасности (общественной, личной, дорожного движения, имущественной и др.), а также методов, связанных с непосредственным вмешательством в деятельность физических и юридических лиц, обоснованно устанавливая взаимосвязь указанных методов не только с административными правонарушениями и правомерной деятельностью физических и юридических лиц, но и рядом техногенных и природных ситуаций, в том числе чрезвычайных ситуаций.

При этом в имеющихся работах по проблемам понимания и применения административно-правовых методов в отдельных сферах общественных

отношений, в том числе в сфере обеспечения безопасности, не раскрывается взаимосвязь указанных методов с проводимой в стране процедурной регламентацией деятельности органов исполнительной власти, хотя исследователи отечественного административно-процессуального законодательства А. С. Дугенец, С. З. Женетель, А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, И. М. Лазарев, А. А. Никольская, М. Я. Масленников, И. Н. Панова, В. Д. Сорокин, Ю. Н. Стариллов и др., по сути, сформировали теоретическую базу, необходимую для понимания такой взаимосвязи.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Целью диссертации является разработка понятия и уяснение сущности административного санкционирования как метода обеспечения безопасности, выработка научно обоснованных рекомендаций по систематизации, унификации и процедурной регламентации основных видов указанного метода, а именно: разрешительного, регистрационного и удостоверительного.

Достижение поставленной цели осуществляется путем решения следующих задач:

- исследование понятия и природы административно-правового метода;
- исследование понятия административно-правового метода обеспечения безопасности, определение его природы и структуры;
- разработка понятия административного санкционирования как метода обеспечения безопасности, определение особенностей его природы, содержания, основных видов;
- анализ проблем нормативной регламентации разрешительного метода административного санкционирования;
- анализ проблем нормативной регламентации удостоверительного метода административного санкционирования;
- анализ проблем нормативной регламентации регистрационного метода административного санкционирования;
- формирование предложений по систематизации законодательства, регламентирующего разрешительный, регистрационный и удостоверительный методы административного санкционирования.

**Объект и предмет диссертационного исследования.** Объектом диссертационного исследования является совокупность административных правоотношений, складывающихся по поводу правомерного использования отдельных видов техногенных и природных источников опасности, которое не может осуществляться без административного санкционирования (официального разрешения, одобрения, признания правильным, возможным).

**Предмет исследования** составляет совокупность норм, регулирующих общественные отношения, связанные с получением официальной оценки (официального разрешения, одобрения, признания правильным, возможным) намечаемого или осуществляемого правомерного использования отдельных видов техногенных и природных источников опасности, а также тенденции и перспективы развития данных норм в современных условиях.

**Методологической основой исследования** является диалектический метод познания, использование которого обеспечивает восприятие правовых

явлений в их развитии и взаимодействии. При выполнении исследования использовались общенаучные методы (анализ, синтез, абстрагирование, обобщение, индукция и дедукция, аналогия) и частнонаучные методы исследования в области правовых исследований, в том числе системное, грамматическое и логическое толкование.

Теоретическую базу диссертационного исследования составили работы таких представителей науки административного права, как А. П. Алексин, Д. Н. Бахрах, И. А. Галаган, А. А. Демин, И. И. Евтихийев, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов, А. П. Корнев, С. Н. Махина, В. А. Мельников, А. Ф. Ноздрачев, Д. В. Осинцев, А. А. Савостин, Ю. Н. Стариков, М. С. Студеникина, Ю. А. Тихомиров, Н. Ю. Хаманева, А. П. Шергин, А. Ю. Якимов, О. М. Якуба и др.

Особое внимание уделено работам исследователей проблем административно-правовых методов, применяемых в сфере обеспечения безопасности: Б. П. Кондрашова, Б. В. Российского, А. И. Стахова, С. А. Тарасова и др., а также трудам ученых-юристов по проблемам административного процесса: А. С. Дугенца, С. З. Женетель, А. Б. Зеленцова, П. И. Кононова, В. А. Лории, А. А. Никольской, М. Я. Масленникова, И. В. Пановой, В. Д. Сорокина и др.

Эмпирическую базу составили материалы правоприменительной деятельности отдельных видов лицензирующих, регистрационных и удостоверительных органов исполнительной власти, связанные с правомерным использованием физическими и юридическими лицами, должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления техногенных и природных источников опасности, а также опубликованные материалы судебной практики в указанных сферах реализации исполнительной власти.

**Научная новизна работы.** Представленная работа является новым для административно-правовой науки исследованием проблем обеспечения безопасности, связанных с комплексной систематизацией, унификацией и процедурной регламентацией разрешительного, регистрационного и удостоверительного методов административного санкционирования. Научная новизна диссертации состоит:

- в разработке новых теоретических подходов к пониманию природы, структуры и содержания административно-правовых методов вообще и административно-правовых методов обеспечения безопасности в частности;

- в обосновании и разработке таких специальных комплексных категорий, как «административное санкционирование», «административно-санкционирующие органы», «мера административного санкционирования», «разрешительный метод административного санкционирования», «регистрационный метод административного санкционирования», «удостоверительный метод административного санкционирования»;

- в выработке основных направлений комплексной систематизации, унификации и процедурной регламентации разрешительного, регистрационного и удостоверительного методов административного санкционирования.

### **На защиту выносятся следующие положения и выводы:**

1. Административно-правовой метод обеспечения безопасности представляет собой систему однородных нормативно зафиксированных мер (типичных способов и приемов) воздействия субъектов исполнительной власти на поведение физических и юридических лиц, должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления, направленных на достижение единообразия и согласованности их действий и решений по исполнению общеобязательных условий и требований безопасности. Меры, составляющие административно-правовой метод обеспечения безопасности, применяются в соответствии с административными процедурами в целях обеспечения защищенности (охраны и защиты) частных и публичных законных интересов от вредоносных техногенных и природных факторов окружающей среды, связанных с правомерной деятельностью физических и юридических лиц, должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления, а также от административных правонарушений, чрезвычайных и иных социальных ситуаций, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных техногенных и природных факторов окружающей среды.

2. Под административным санкционированием как методом обеспечения безопасности понимается нормативно зафиксированная и реализуемая в соответствии с административными процедурами в целях обеспечения охраны частных и публичных законных интересов от вредоносных техногенных и природных факторов окружающей среды система однородных мер (типичных способов и приемов) обеспечения исполнения общеобязательных условий и требований безопасности физическими и юридическими лицами, должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления, правомерно использующими либо намеренными использовать на законных основаниях техногенные и природные источники опасности. В зависимости от целевой направленности и характера вызываемых юридических последствий применения в качестве основных видов административного санкционирования можно выделить разрешительный, регистрационный и удостоверительный методы административного санкционирования.

3. Административное санкционирование применяется уполномоченными субъектами исполнительной власти, которые, в обобщенном виде, можно назвать административно-санкционирующими органами. Под административно-санкционирующими органами следует понимать специализированные органы исполнительной власти, исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, должностные лица указанных органов, а также отдельные категории аккредитованных в установленном порядке юридических и физических лиц, уполномоченные применять методы административного санкционирования. Административно-санкционирующие органы следует отличать от иных субъектов исполнительной власти по ряду характерных признаков.

4. Разрешительный метод административного санкционирования представляет собой систему нормативно зафиксированных мер (способов и прие-

мов) предоставления органом административного санкционирования физическим и юридическим лицам специального права (разрешения) на осуществление отдельных видов деятельности или специального права (разрешения) на совершение отдельных видов действий, связанных с использованием техногенных и природных источников опасности. Порядок применения разрешительного метода административного санкционирования обуславливают формально определенные типизированные процедуры по предоставлению лицензий на использование техногенного или природного источника опасности; предоставлению разрешений на использование техногенного или природного источника опасности.

5. Регистрационный метод административного санкционирования представляет собой систему нормативно зафиксированных мер (способов и приемов) официального признания органом административного санкционирования возможности использования физическим или юридическим лицом, государственным органом или органом местного самоуправления для собственных нужд отдельных видов техногенных источников опасности, а также признания фактов их принадлежности физическому или юридическому лицу, государственному органу или органу местного самоуправления.

6. Порядок применения регистрационного метода административного санкционирования обуславливают формально определенные типизированные процедуры: государственной регистрации отдельных видов продукции, веществ и препаратов; государственной регистрации лекарственных средств; государственной регистрации изделий медицинского назначения; государственной регистрации корма, полученного из генно-инженерно-модифицированных организмов; государственной регистрации управляемых техногенных источников опасности; государственной регистрации опасных производственных объектов; государственной регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения.

7. Под удостоверительным методом административного санкционирования следует понимать систему нормативно зафиксированных мер (способов и приемов) официального прямого подтверждения органом административного санкционирования соответствия общеобязательным условиям и требованиям безопасности фактического состояния заявленных (представленных) или проектируемых (намечаемых) физическими и юридическими лицами, государственными органами и органами местного самоуправления отдельных видов техногенных источников опасности, а также подтверждения соответствия компетентности физических и юридических лиц по использованию отдельных видов техногенных источников опасности.

8. Порядок применения удостоверительного метода административного санкционирования обуславливают формально определенные типизированные процедуры: одобрения декларации о соответствии техногенного источника опасности; предоставления сертификата соответствия техногенного источника опасности; согласования допустимых отклонений условий и требований безопасности; государственной экспертизы намечаемого (проекти-

руемого) использования техногенных источников опасности; установления соответствия квалификации физических и юридических лиц по использованию управляемых техногенных источников опасности; государственного технического осмотра управляемых техногенных источников опасности.

9. В настоящее время правовую основу административного санкционирования составляет массив несистематизированных федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения безопасности в сфере получения официальной оценки намечаемого или осуществляемого правомерного использования отдельных видов техногенных и природных источников опасности. Административные процедуры, определяющие порядок применения методов административного санкционирования, регламентированы, как правило, фрагментарно и не систематизированы. В целях обеспечения единообразия, слаженности и оперативности применения методов административного санкционирования предлагается провести их комплексную систематизацию, унификацию и процедурную регламентацию при помощи специального кодифицированного федерального закона. Например, это может быть закон «Об основах административного санкционирования в области обеспечения безопасности».

**Теоретическая значимость работы** заключается в обоснованности автором нового методологического подхода к пониманию административно-правового метода обеспечения безопасности вообще и метода административного санкционирования в частности.

Принципиально новой является разработка теории комплексной систематизации, унификации и процедурной регламентации разрешительного, регистрационного и удостоверительного методов официальной оценки правомерного использования техногенных и природных источников опасности.

Разработанные в исследовании предложения к пониманию взаимосвязи методов административного санкционирования и административных процедур развивают теорию административного процесса и углубляют сложившиеся научные подходы к пониманию особенностей механизма административно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности.

**Практическая значимость** исследования заключается в разработке конкретных рекомендаций, которые могут быть использованы в законотворческой деятельности, а также нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти для систематизации и регламентации разрешительных, регистрационных и удостоверительных процедур административного санкционирования. Результаты исследования, наряду с использованием в научно-исследовательской и практической деятельности, могут найти свое применение в образовательных учреждениях юридического профиля в процессе преподавания курса административного права, а также специализированных учебных курсов по проблемам административного процесса и административно-правового регулирования безопасности.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертации докладывались на заседаниях кафедры государственно-правовых дис-

циплин Вятского государственного гуманитарного университета, обсуждались в ходе работы круглого стола «Лазаревские чтения» (2009 г.), на V Всероссийской научно-практической конференции «Державинские чтения» (2009 г.), на V Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (2010 г.), а также изложены в опубликованных работах автора. Материалы исследования используются в учебном процессе Вятского государственного гуманитарного университета в рамках специального курса «Право безопасности».

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы исследования, определяются цель и задачи исследования, его объект и предмет, показывается степень научной разработанности темы, характеризуются методологическая и теоретическая основы исследования, нормативная и эмпирическая базы исследования, определяются научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов диссертационного исследования.

**Первая глава «Понятие, сущность и содержание административного санкционирования как метода обеспечения безопасности»** состоит из трех параграфов, в которых уточняется доктринальное понятие административно-правового метода и вырабатываются такие взаимосвязанные специальные категории, как «административно-правовой метод обеспечения безопасности», «административное санкционирование», выделяются три основных метода административного санкционирования (разрешительный, регистрационный и удостоверительный), делается акцент на определении места и роли субъектов административного санкционирования в сфере обеспечения безопасности.

**В первом параграфе «Понятие административно-правового метода обеспечения безопасности»** обобщаются сформировавшиеся научные подходы к пониманию таких категорий, как «административно-правовые методы» и «обеспечение безопасности», на основании на ст. 18, 55, 56 Конституции РФ делается ряд уточнений, раскрывающих особенности данных категорий. На основе изложенного предлагается административно-правовыми методами обеспечения безопасности считать лишь те административно-правовые методы, которые применяются уполномоченными субъектами исполнительной власти в целях предупреждения, выявления и устранения вредоносных техногенных и природных факторов окружающей среды, связанных с правомерной деятельностью физических и юридических лиц, государственных органов и органов местного самоуправления, а также ряд административно-правовых методов, применяемых в целях предупреждения, выявления и устранения административных правонарушений, чрезвычайных и

нных социальных ситуаций (административно-правовых казусов, способствующих возникновению и (или) развитию вредоносных природных и техногенных факторов окружающей среды).

При рассмотрении целевой направленности административно-правовых методов обеспечения безопасности отмечается, что данные методы направлены на обеспечение исполнения физическими и юридическими лицами, государственными органами и органами местного самоуправления специфических общеобязательных условий и правил поведения в сфере обеспечения безопасности (общеобязательных условий и требований безопасности). В качестве элементов структуры исследуемого метода рассматриваются административно-правовые меры, применяемые в соответствии с определенными административными процедурами, предусмотренными целым рядом несистематизированных нормативных правовых актов, в том числе административными регламентами федеральных органов исполнительной власти, регулирующими отношения безопасности. С точки зрения диссертанта, административная процедура, обуславливающая порядок применения выделяемого метода, может быть определена как система формально закрепленных общеобязательных правил (норм), определяющих последовательность, срочность, вид, характер многократно повторяемых (типичных) действий и решений субъектов исполнительной власти по применению административно-правовых мер обеспечения безопасности в частности и административно-правового метода обеспечения безопасности в целом.

Административно-правовые методы обеспечения безопасности применяются субъектами исполнительной власти, наделяемыми полномочиями по обеспечению исполнения общеобязательных условий и требований безопасности (такие полномочия логично назвать административными полномочиями обеспечения безопасности). Субъектами, в отношении которых применяются административно-правовые методы обеспечения безопасности, выступают физические и юридические лица, а также должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, на которых возложены административные обязанности по исполнению общеобязательных условий и требований безопасности, а также предусмотрена административная ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение указанных условий и требований.

Во втором параграфе «Особенности природы и содержания административного санкционирования как метода обеспечения безопасности» приводится ряд существенных дополнений и уточнений, позволяющих сформулировать определение административного санкционирования на основе анализа нормативных актов отечественного законодательства, составляющих правовую основу данного явления, а также с учетом выработанных в предыдущем параграфе собственных подходов автора к пониманию административно-правового метода обеспечения безопасности.

По мнению диссертанта, правовую основу административного санкционирования составляет массив специальных федеральных законов и подзакон-

ных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения, которые складываются по поводу получения официальной оценки намечаемого или осуществляемого правомерного использования техногенных и природных источников опасности гражданами, организациями, органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами (ФЗ «О техническом регулировании», ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», ФЗ «Об охране окружающей среды», ФЗ «О животном мире», ФЗ «Об оружии» и др.). Из общего числа федеральных законов, составляющих правовую основу административного санкционирования, диссертант выделяет группу федеральных законов, регулирующих отдельные виды безопасности (промышленной, радиационной, пожарной безопасности, безопасности дорожного движения и др.), а также группу административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, наделяемых полномочиями по оценке намечаемого или осуществляемого использования техногенных и природных источников опасности. На основе анализа выделяемого законодательства определяются характерные признаки, раскрывающие особенности природы данного правового явления.

Во-первых, административное санкционирование является специфическим технико-правовым охранительным средством, которое обеспечивает охрану как публичных, так и частных законных интересов от вредоносных факторов, связанных с правомерным использованием техногенных источников опасности.

Во-вторых, административное санкционирование применяется достаточно широким кругом специализированных субъектов исполнительной власти, в том числе органами исполнительной власти, специализированными подразделениями исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, должностными лицами указанных органов, отдельными категориями физических и юридических лиц, аккредитованными компетентными органами исполнительной власти.

В-третьих, исследуемый метод применяется в целях охраны публичных и частных законных интересов от вредоносных факторов окружающей среды, связанных с правомерным использованием или намерением использовать физическими и юридическими лицами, должностными лицами органов публичной власти разнообразных техногенных и природных источников опасности. Соответственно, основными задачами административного санкционирования являются предупреждение, выявление и устранение вредоносных факторов окружающей среды, связанных с правомерным использованием (намерением использовать) физическими и юридическими лицами, должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления техногенных и природных источников опасности.

В-четвертых, применение административного санкционирования находит выражение в разнообразных административных правоотношениях безопасности, складывающихся по поводу получения официальной оценки намечаемого или осуществляемого правомерного использования техноген-

ных и природных источников опасности физическими и юридическими лицами, должностными лицами органов публичной власти.

В-пятых, основаниями применения административного санкционирования в сфере обеспечения безопасности являются разнообразные обращения физических и юридических лиц, а также должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления к уполномоченному субъекту исполнительной власти, нацеленные на получение официальной оценки соответствия общеобязательным условиям и требованиям безопасности отдельных видов правомерной деятельности и правомерных действий по использованию техногенных и природных источников опасности, а также оценки соответствия фактического состояния техногенных источников опасности и компетентности физических и юридических лиц по их использованию.

В-шестых, в нормах действующего российского законодательства закреплено множество объектов административного санкционирования (отдельные виды деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по использованию техногенных и природных источников опасности, на осуществление которых требуются лицензии; отдельные виды действий и решений физических и юридических лиц, должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления, связанные с проектированием, строительством и эксплуатацией отдельных видов техногенных источников опасности, на которые требуются специальные разрешения; компетентность физических и юридических лиц по использованию отдельных видов управляемых техногенных источников опасности; объекты технического регулирования: продукция, цели и связанные с ней процессы проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации; потенциально опасные виды недвижимого имущества, а также отдельные виды управляемых техногенных источников опасности, фактическое состояние которых подлежит официальной оценке).

В-седьмых, административное санкционирование, по сути, строится на системе специфических основополагающих правовых идей (принципы лицензирования; принципы технического регулирования; принципы стандартизации; принципы подтверждения соответствия; принципы проведения экспертиз безопасности).

В зависимости от целевой направленности административного санкционирования, а также характера вызываемых административно-правовых последствий, имеющих, по сути, существенное значение для реализации прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также должностных лиц органов публичной власти, автором выделяются три основных формально определенных вида данного метода: разрешительный, удостоверяющий и регистрационный.

В третьем параграфе «Субъекты административного санкционирования» сделан акцент на участниках административных правоотношений, связанных с реализацией исследуемого метода.

На основе анализа структуры административных правоотношений, связанных с реализацией разрешительного, удостоверяющего и регистра-

ционного методов административного санкционирования, участников данных правоотношений предлагается сгруппировать в зависимости от характера их корреспондирующих законных интересов в две основные группы.

Одна группа участников рассматриваемых административных правоотношений, по мнению автора, наделяется субъективными административными правами и административными обязанностями, связанными с официальной оценкой правомерного использования техногенных и природных источников опасности (физические и юридические лица, должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, в отношении которых применяется данный метод). Вторая группа участников рассматриваемых административных правоотношений состоит из субъектов исполнительной власти, наделяемых властными полномочиями по проведению оценки осуществляемого или намечаемого правомерного использования техногенных и природных источников опасности. Выделяемых субъектов исполнительной власти предлагается объединить в такую специальную категорию, как «административно-санкционирующие органы».

Основываясь на анализе законодательства, составляющего правовую основу административного санкционирования, а также сложившихся научных подходах к пониманию субъектов исполнительной власти, автор формулирует определение административно-санкционирующего органа и приводит следующие характерные признаки данных органов.

1. Административно-санкционирующий орган является одним из видов административных органов.

2. Термин «административно-санкционирующий орган» охватывает широкий круг органов публичной власти и их представителей (федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъекта РФ, исполнительно-распорядительные органы муниципального образования, должностные лица указанных органов), аккредитованные органами исполнительной власти физические и юридические лица (индивидуальные предприниматели, коммерческие и некоммерческие организации), которые уполномочены совершать действия или принимать решения по разрешению, удостоверению или регистрации правомерного использования техногенных и природных источников опасности иными субъектами административных правоотношений.

3. Административно-санкционирующий орган вправе принимать обязательные для граждан и организаций, государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц решения и совершать иные юридически значимые действия по обеспечению исполнения ими общеобязательных условий и требований безопасности, связанных с правомерным использованием техногенных и природных источников опасности.

4. Административно-санкционирующий орган имеет специальную административную компетенцию (перечень возникающих в установленной для него сфере правомерного использования техногенных и природных источников опасности вопросов, властное решение которых отнесено законом или основанным на нем подзаконным нормативным правовым актом к ведению данного органа).

5. Административно-санкционирующие органы создаются и функционируют в целях охраны частных и публичных законных интересов от вредоносных факторов техногенной системы и природной среды, связанных с правомерной деятельностью физических и юридических лиц, должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления по использованию техногенных и природных источников опасности. Соответственно, данные органы призваны решать специфические административно-правовые задачи по предупреждению, выявлению и устранению вредоносных факторов окружающей среды, связанных с правомерным использованием техногенных и природных источников опасности.

6. Административно-санкционирующий орган обеспечивает исполнение физическими и юридическими лицами, должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления разнообразных требований и условий безопасности при осуществлении или намерении осуществлять правомерную деятельность, связанную с использованием техногенных и природных источников опасности.

7. Административно-санкционирующие органы в установленном законом порядке учреждаются, реорганизуются и ликвидируются законодательными органами; Президентом РФ; Правительством РФ; высшими должностными лицами субъектов РФ; представительными органами муниципальных образований.

8. Отдельные виды административно-санкционирующих органов в установленном законом порядке проходят аккредитацию. Аккредитацию административно-санкционирующих органов осуществляют федеральные органы исполнительной власти.

9. Административно-санкционирующий орган наделяется арсеналом специфических разрешительных, удостоверительных и регистрационных государственно-властных полномочий по обеспечению безопасности.

10. Административно-санкционирующие органы образуют иерархически построенную систему (федеральная система административно-санкционирующих органов; система административно-санкционирующих органов субъектов РФ; система административно-санкционирующих органов муниципальных образований).

11. Финансирование административно-санкционирующего органа зависит от того, кем он создан или кем уполномочен на осуществление разрешительных, удостоверительных и регистрационных полномочий обеспечения безопасности. Данные органы финансируются из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ или бюджета муниципального образования.

12. Административно-санкционирующий орган реализует предоставленные ему полномочия по обеспечению безопасности в специфических административно-правовых формах (издание (принятие) индивидуальных административно-санкционирующих актов обеспечения безопасности, заключение административно-санкционирующих договоров по обеспечению безопасности, совершение иных административно-санкционирующих действий по обеспечению безопасности).

13. Административно-санкционирующий орган призван выполнять специфические функции в сфере обеспечения безопасности. Основными функциями данных органов являются три специализированных вида административно-охранительной деятельности, осуществляемых ими: разрешительная, удостоверительная и регистрационная.

Вторая глава «**Нормативная регламентация методов административного санкционирования**» состоит из трех параграфов, в которых на основании анализа российского законодательства, составляющего правовую основу административного санкционирования, определены унифицированные разрешительные, регистрационные и удостоверительные меры, а также ряд типизированных административных процедур, в соответствии с которыми применяются данные меры. Выдвинуты предложения по систематизации, унификации и процедурной регламентации разрешительного, регистрационного и удостоверительного методов административного санкционирования.

В первом параграфе «**Регламентация разрешительного метода административного санкционирования**» отмечается, что порядок применения разрешительного метода административного санкционирования установлен нормами целого ряда несистематизированных федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов Российской Федерации, в которых зафиксированы типизированные способы и приемы официального предоставления физическим и юридическим лицам специального права (разрешения) на осуществление отдельных видов деятельности или специального права (разрешения) на совершение отдельных видов действий, связанных с использованием техногенных и природных источников опасности. В совокупности выделяемые законы и подзаконные нормативные правовые акты предлагается назвать разрешительным законодательством в сфере административного санкционирования и подразделить на две составные части.

Одну часть разрешительного законодательства в сфере административного санкционирования, по мнению автора, образуют законы и подзаконные нормативные правовые акты, регламентирующие лицензирование отдельных видов деятельности, связанных с использованием техногенных и природных источников опасности. Выделяемая часть законодательства в настоящее время отчасти систематизирована при помощи ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Другая часть разрешительного законодательства в сфере административного санкционирования охватывает нормы федеральных законов, устанавливающих различные виды специальных разрешений по использованию техногенных и природных источников опасности, предоставляемых физическим и юридическим лицам; приказов федеральных органов исполнительной власти об утверждении порядка выдачи специальных разрешений физическим и юридическим лицам по использованию техногенных и природных источников опасности; приказов федеральных органов исполнительной власти об утверждении административных регламентов, устанавливающих порядок предоставления указанных разрешений физическим и юридическим лицам по использованию техногенных и природных источников опасности. Вы-

деляемая часть разрешительного законодательства в сфере административного санкционирования до настоящего времени вообще не систематизирована. Какой-либо кодифицированный нормативный правовой акт, регламентирующий предоставление специальных разрешений в сфере административного санкционирования, отсутствует.

Сравнительный анализ составных частей разрешительного законодательства, а также сравнительное исследование особенностей природы и характерных признаков лицензии и разрешения на использование техногенных и природных источников опасности позволили автору выявить отдельные недостатки, подрывающие единообразие деятельности органов административного санкционирования по предоставлению лицензий на использование техногенных и природных источников опасности. В частности, в нормах отдельных подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих разрешительные меры, смешиваются такие категории, как «лицензия» и «разрешение», которые существенно различаются по ряду характерных признаков; при отсутствии необходимой отсылочной нормы ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» отдельными федеральными органами исполнительной власти разработаны и утверждены административные регламенты отдельных видов лицензируемой деятельности, предусмотренные указанным законом; в нормах целого ряда федеральных законов предусмотрена возможность предоставления разнообразных видов разрешений на использование техногенных и природных источников опасности (разрешений на выбросы и сбросы загрязняющих веществ; разрешений на осуществление международных автомобильных перевозок опасных грузов; разрешений на использование объектов животного мира; разрешений на хранение, транспортировку и ношение оружия), которые в разной степени регламентированы посредством несистематизированных постановлений Правительства РФ и приказов федеральных органов исполнительной власти.

С учётом вскрытых недостатков нормотворчества в работе определяются две самостоятельные унифицированные разрешительные меры административного санкционирования (предоставление лицензий на осуществление определенного вида деятельности по использованию техногенных и природных источников опасности; предоставление разрешений на осуществление отдельных видов действий по использованию техногенных и природных источников опасности) и основания применения данных мер; административно-санкционирующие органы, наделенные соответствующими разрешительными полномочиями; типизированные разрешительные процедуры по предоставлению лицензий (выдача лицензии на использование техногенного или природного источника опасности; переоформление, выдача дубликата и копий документов, подтверждающих наличие лицензии на использование техногенного или природного источника опасности) и по предоставлению разрешений (выдача разрешения на использование техногенного или природного источника опасности; переоформление, выдача дубликата и копий документов, подтверждающих наличие разрешения на использование техногенного или природного источника опасности).

В целях обеспечения единообразия, необходимого качества и оперативности применения разрешительного метода административного санкционирования предлагается провести комплексную систематизацию, унификацию и процедурную регламентацию данного метода путем закрепления унифицированных разрешительных мер и типизированных разрешительных процедур административного санкционирования в специальном кодифицированном федеральном законе.

**Во втором параграфе «Регламентация регистрационного метода административного санкционирования»** отмечается, что порядок применения регистрационного метода установлен нормами федерального законодательства, в которых формально определены, детализированы и конкретизированы разнообразные способы и приемы официального признания возможности физических и юридических лиц по использованию отдельных видов техногенных источников опасности. Данные нормы закреплены в несистематизированных федеральных законах, постановлениях Правительства РФ, административных регламентах федеральных органов исполнительной власти, наделяемых регистрационными полномочиями. В обобщенном виде указанные законы и подзаконные нормативные правовые акты предлагается назвать регистрационным законодательством в сфере административного санкционирования.

Оценивая нормы выделенного законодательства, выделяется ряд унифицированных регистрационных мер административного санкционирования, в частности государственная регистрация потенциально опасных для человека видов продукции, а также отдельных видов продукции, химических и биологических веществ, отходов производства и потребления; государственная регистрация новых пищевых продуктов, материалов и изделий; государственная регистрация лекарственных средств; государственная регистрация пестицидов и ядохимикатов; государственная регистрация медицинских изделий; государственная регистрация управляемых техногенных источников опасности (автотранспорта, тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин, маломерных судов, воздушных судов и др.); государственная регистрация корма, полученного из генно-инженерно-модифицированных организмов; государственная регистрация опасных производственных объектов.

В целях уяснения специфики содержания выделенных регистрационных мер проводится анализ отдельных особенностей их процедурной регламентации, в ходе которого определяются основания применения регистрационных мер и административно-санкционирующие органы, наделенные соответствующими регистрационными полномочиями, а также ряд типизированных регистрационных процедур. В частности, соискателем выделяются типизированные административные процедуры государственной регистрации: 1) отдельных видов продукции, веществ и препаратов (проведение экспертизы документов, представляемых заявителем; проведение экспертизы результатов токсикологических, гигиенических, ветеринарных и иных видов исследований (испытаний) продукции); принятие решения о выдаче свидетель-

ства о государственной регистрации продукции, веществ, препаратов или об отказе в государственной регистрации; внесение сведений о продукции и ее изготовителе (поставщике), веществах и препаратах в соответствующие государственные реестры; внесение изменений в свидетельство о государственной регистрации, выдача нового свидетельства о государственной регистрации взамен утраченного; 2) лекарственных средств (рассмотрение документов и принятие решения о государственной регистрации лекарственных средств; внесение изменений в регистрационную документацию на лекарственные средства); 3) пестицида или агрохимиката (рассмотрение заявления с комплектом документов на государственную регистрацию пестицида или агрохимиката; принятие решения о государственной регистрации пестицида или агрохимиката или об отказе в государственной регистрации пестицида или агрохимиката; направление в Минсельхоз России информации о государственной регистрации пестицида или агрохимиката после выдачи свидетельства о государственной регистрации пестицида или агрохимиката; издание приказа Россельхознадзора о государственной регистрации пестицида или агрохимиката и выдача свидетельства о государственной регистрации пестицида или агрохимиката; направление в Минсельхоз России информации о государственной регистрации пестицида или агрохимиката для ее внесения в Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации); 4) изделий медицинского назначения (рассмотрение документов и принятие решения о регистрации изделий медицинского назначения; внесение изменений в регистрационную документацию на изделия медицинского назначения); 5) управляемых техногенных источников (прием заявления о государственной регистрации управляемого техногенного источника опасности; осмотр и проверка учетных данных представленного управляемого техногенного источника опасности; постановка и снятие с учета представленного управляемого техногенного источника опасности; выдача регистрационных документов и знаков управляемого техногенного источника опасности); 6) корма, полученного из генно-инженерно-модифицированных организмов (рассмотрение регистрационных документов заявителя; принятие Россельхознадзором решения о государственной регистрации генно-инженерно-модифицированного корма; выдача свидетельства о государственной регистрации генно-инженерно-модифицированного корма или отказ в государственной регистрации корма; продление срока действия свидетельства о государственной регистрации генно-инженерно-модифицированного корма); 7) опасных производственных объектов: регистрация (перерегистрация) опасных производственных объектов; ведение государственного реестра опасных производственных объектов; 8) радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения (оформление свидетельства о регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств; оформление дубликата свидетельства о регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств; перерегистрация радиоэлектронных средств и высокочастотных

устройств гражданского назначения; прекращение действия ранее выданного свидетельства о регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств; предоставление сведений о радиоэлектронных средствах и высокочастотных устройствах и их владельцах государственным органам в соответствии с их полномочиями).

В целях обеспечения единообразия, необходимого качества и оперативности применения регистрационного метода административного санкционирования предлагается провести комплексную систематизацию, унификацию и процедурную регламентацию данного метода путем закрепления выделенных унифицированных регистрационных мер и типизированных регистрационных процедур в специальном кодифицированном федеральном законе.

В третьем параграфе «Регламентация удостоверительного метода административного санкционирования» отмечается, что порядок применения удостоверительного метода административного санкционирования в сфере обеспечения безопасности установлен нормами ряда несистематизированных федеральных законов, а также нормативных правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, в которых закреплены отдельные способы и приемы официального подтверждения соответствия общеобязательным условиям и требованиям безопасности фактического состояния заявленных (представленных) или проектируемых (намечаемых) физическими и юридическими лицами, государственными органами и органами местного самоуправления отдельных видов техногенных источников опасности, а также способы и приемы официального установления компетентности физических и юридических лиц по использованию отдельных видов управляемых техногенных источников опасности. Выделенные законы и подзаконные нормативные правовые акты в совокупности предлагается назвать удостоверительным законодательством в сфере административного санкционирования.

При оценке норм исследуемого законодательства выделяются **унифицированные удостоверительные меры, применяемые в сфере административного санкционирования**: одобрение деклараций о соответствии техногенного источника опасности; предоставление сертификатов соответствия техногенного источника опасности; согласование допустимых отклонений условий и требований безопасности; проведение государственной экспертизы намечаемого (проектируемого) использования техногенных источников опасности; установление соответствия квалификации физических и юридических лиц по использованию управляемых техногенных источников опасности; проведение государственной оценки технического состояния управляемых техногенных источников опасности (отдельных видов транспорта, самоходных машин, маломерных судов и др.).

В целях уяснения специфики содержания выделенных удостоверительных мер проводится анализ отдельных особенностей их процедурной регламентации, в ходе которого определяются основания применения удостоверительных мер, административно-санкционирующие органы, наделенные соот-

ветствующими достоверительными полномочиями, ряд типизированных достоверительных процедур. В частности, соискателем выделяются следующие типизированные достоверительные процедуры: 1) по одобрению деклараций о соответствии техногенных источников опасности (прием декларации о соответствии техногенного источника опасности; регистрация декларации о соответствии техногенного источника опасности; внесение сведений представленной декларации о соответствии техногенного источника опасности в информационный фонд компетентного административно-санкционирующего органа; предоставление сведений, содержащихся в декларации о соответствии техногенного источника опасности по запросам заинтересованных организаций); 2) по предоставлению сертификатов соответствия (прием заявки на проведение сертификации; рассмотрение заявки и принятие решения о проведении сертификации; проведение оценки объекта соответствия сертификационным требованиям; оформление, регистрация и выдача сертификата соответствия); 3) согласования допустимых отклонений условий и требований безопасности (прием мотивированного заявления о допустимых отклонениях условий и требований безопасности; оценка принятой к рассмотрению документации и прилагаемых материалов о допустимых отклонениях условий и требований безопасности; оформление заключения о допустимых отклонениях условий и требований безопасности; утверждение заключения о допустимых отклонениях условий и требований безопасности); 4) проведения государственной экспертизы намечаемого (проектируемого) использования техногенных источников опасности (прием заявления на проведение государственной экспертизы и прилагаемых к нему проектной документации и материалов намечаемого использования техногенных источников опасности; оценка принятой к рассмотрению проектной документации и прилагаемых материалов; оформление заключения экспертизы проектной документации и прилагаемых материалов; утверждение заключения экспертизы); 5) установления квалификации физических и юридических лиц по использованию управляемых техногенных источников опасности (прием заявления об установлении квалификации физического или юридического лица, иной организации по использованию управляемого техногенного источника опасности; проведение квалификационного испытания по использованию управляемого техногенного источника опасности; оформление (переоформление) квалификационного удостоверения по использованию управляемого техногенного источника опасности); 6) проведение государственной оценки технического состояния управляемых техногенных источников опасности (прием управляемого техногенного источника опасности; осмотр управляемого техногенного источника опасности; оформление результатов технического осмотра управляемого техногенного источника опасности; выдача дубликата документа, подтверждающего прохождение технического осмотра).

В целях обеспечения единообразия, необходимого качества и оперативности применения достоверительного метода административного санкционирования предлагается закрепить выделенные унифицированные удо-

стоверительные меры и типизированные удостоверительные процедуры в специальном кодифицированном федеральном законе.

В заключении сформулированы основные выводы и предложения соискателя по рассмотренным в диссертационном исследовании проблемам.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие научные работы:

**Статьи, опубликованные в изданиях,  
рекомендованных Высшей аттестационной комиссией  
Министерства образования и науки Российской Федерации  
для публикации научных результатов  
диссертационных исследований**

1. Понятие и характерные признаки административного санкционирования как метода обеспечения безопасности в Российской Федерации [Текст] / Ф. Н. Киселев // Законы России. – 2010. – № 9. – С.114–117 (0,3 п. л.).

2. О систематизации процедур административного санкционирования в сфере обеспечения безопасности [Текст] / Ф. Н. Киселев // Административное право и процесс. – 2011. – № 5. – С. 57–59 (0,2 п. л.).

3. О систематизации и регламентации регистрационных мер в сфере административного санкционирования [Текст] / Ф. Н. Киселев // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. – 2011. – № 1. – С. 99–103 (0,3 п. л.).

4. Лицензия и разрешение как средства административного санкционирования [Текст] / Ф. Н. Киселев // Законы и право. – 2011. – № 4. – С. 108–110 (0,2 п. л.).

**Работы, опубликованные в иных изданиях**

1. Административное санкционирование в области обеспечения безопасности [Текст] / А. И. Стахов, Ф. Н. Киселев // Административное право и процесс. – 2010. – № 1. – С. 31–33 (0,2 п. л.).

2. О некоторых особенностях применения современных административно-правовых методов [Текст] / Ф. Н. Киселев // Сборник V Всероссийской научно-практической конференции «Державинские чтения». – М., 2009. – С. 17–19 (0,2 п. л.).

3. Административно-санкционирующие органы как субъекты отечественной системы административных правоотношений [Текст] / Ф. Н. Киселев // Административно-правовые отношения в условиях модернизации российского государства: сб. по результатам круглого стола «Лазаревские чтения». – М., 2010. – С. 80–84 (0,3 п. л.).

4. О систематизации методов административного санкционирования в области обеспечения безопасности [Текст] / Ф. Н. Киселев // Теория и практика административного права и процесса: материалы V Всерос. науч.-практ. конф. Ч. 1. – Ростов н/Д, 2010. – С. 193–197 (0,3 п. л.).

## АННОТАЦИЯ

В диссертации разработано понятие, определены сущность и содержание административного санкционирования как метода обеспечения безопасности, связанного с правомерным использованием техногенных и природных источников опасности физическими и юридическими лицами, государственными органами и органами местного самоуправления. Выделяются три основных метода административного санкционирования: разрешительный, регистрационный, удостоверительный.

Из анализа российского законодательства, составляющего правовую основу административного санкционирования, определяются унифицированные разрешительные, регистрационные и удостоверительные меры, а также ряд типизированных административных процедур, в соответствии с которыми применяются данные меры.

Выдвинуты предложения по систематизации, унификации и процедурной регламентации разрешительного, регистрационного и удостоверительного методов административного санкционирования.

## ABSTRACT

The concept, the essence and the contents of administrative approval as a method of security assurance related to lawful use of industrial and natural sources of danger by natural and legal persons, state and local authorities have been developed in the thesis. There are three main methods of administrative approval: licensing, registration, certification.

Analysis of the Russian legislation forming the legal basis of administrative approval allows to identify the unified licensing, registration and certification measures and a series of typified administrative procedures in accordance with which these measures shall be applied.

The propositions on the systematization, unification and procedural regulation of the licensing, registration and certification methods of administrative approval have been put forward.

Подписано в печать 09.10.2011 г.  
Формат 60×84/16.  
Бумага офсетная.  
Усл. печ. л. 1,5.  
Тираж 100 экз.  
Заказ № 1887.

Издательство  
Вятского государственного гуманитарного университета,  
610002, г. Киров, ул. Красноармейская, 26, т. (8332) 673-674