

На правах рукописи



Нестеренко Игорь Анатольевич

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ, ДОКУМЕНТОВ, ПРАВ, ОБЪЕКТОВ**

Специальность 12.00.14 – административное право; административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Челябинск – 2014

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Вятский государственный гуманитарный университет».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Кононов Павел Иванович

Официальные оппоненты: **Юсупов Виталий Андреевич,**
доктор юридических наук, профессор,
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
заведующий кафедрой административного права
и процесса

Стариков Илья Юрьевич,
кандидат юридических наук,
Южно-Уральский государственный университет,
доцент кафедры конституционного
и административного права

Ведущая организация: Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Защита диссертации состоится «22» ноября 2014 г. в 10:30 часов на заседании диссертационного совета Д 212.298.16, созданного на базе Южно-Уральского государственного университета, по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Южно-Уральского государственного университета <http://susu.ac.ru>.

Автореферат разослан «___» _____ 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Н. С. Конева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В Указе Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» формально выделены государственные (по сути, административно-правовые) функции органов исполнительной власти по контролю и надзору, связанные с правомерным поведением физических и юридических лиц, в том числе функция государственной регистрации актов, документов, прав, объектов.

Правительство РФ в постановлении от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», в свою очередь, установило взаимосвязь исполнения государственных (административно-правовых) функций, возлагаемых на орган исполнительной власти, с административной процедурой и, соответственно, создало правовую предпосылку для разработки и внедрения в правоприменительную деятельность органов исполнительной власти разнообразных административных регламентов исполнения возлагаемых на данные органы государственных функций, в том числе функции государственной регистрации актов, документов, прав, объектов. При этом отдельные фрагменты административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов можно также обнаружить в целом ряде несистематизированных рамочных федеральных законов, постановлений Правительства РФ, правилах государственной регистрации, утвержденных федеральными органами исполнительной власти.

Из анализа сформировавшегося отечественного законодательства, регламентирующего функцию государственной регистрации актов, документов, прав, объектов, следует, что данная функция возложена на множество органов исполнительной власти, а также в отдельных случаях делегирована другим субъектам административного права. Так, указанную функцию призваны исполнять: федеральные министерства и их территориальные органы (Минюст

России, Минтранс России, МВД России, Минсельхоз России, Минобороны России); федеральные службы (Росрееср, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Россельхознадзор, ФНС России, ФМС России и др.); отдельные федеральные агентства (Росавиация, Спецстрой России); органы и учреждения, образованные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления.

В настоящее время на федеральном уровне насчитывается свыше 845 государственных функций, связанных с непосредственным взаимодействием органов власти и граждан, в том числе множество разнообразных функций государственной регистрации актов, документов, прав, объектов.

В целях обеспечения единообразия и корректного сопоставления информации, вносимой органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в федеральный реестр, на основе анализа законодательства Российской Федерации были подготовлены типовые перечни региональных и муниципальных услуг (функций). Типовой перечень региональных услуг, определенный Минэкономразвития России, насчитывает свыше 116 наименований, а типовой перечень муниципальных услуг – 65 наименований. Информация более чем о 14500 услугах (функциях) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации размещена в региональном разделе федерального реестра государственных услуг. На муниципальном уровне по оценке Минюста России оказывается более чем 32500 муниципальных услуг.

Оценивая позитивно достигнутый в стране уровень административно-процедурной регламентации деятельности разнообразных органов исполнительной власти, наделяемых полномочиями государственной регистрации актов, прав, объектов, следует отметить, что в целях обеспечения оптимизации, высокого уровня взаимодействия и законности деятельности регистрирующих органов к настоящему времени назрела потребность в разработке научно обоснованных путей и способов систематизации, устранения фрагментарности содержания, а также обеспечения единообразия структуры многочисленных

законодательных и подзаконных административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов. Приведенные обстоятельства в совокупности определяют актуальность избранной темы диссертационного исследования.

Степень разработанности темы исследования. Проблемы административно-процедурной регламентации являются достаточно новыми и еще недостаточно изученными административно-правовой наукой.

Проблема научного осмысления таких важнейших категорий административного права, как «административный процесс» и «административная процедура», освещалась в трудах видных ученых, среди которых Д.Н. Бахрах, А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, С.М. Махина, Б.В. Россинский, И.В. Панова, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Стариков, А.И. Стахов, Ю.А. Тихомиров и др.

Исследованию природы и практики применения административных процедур посвящены диссертационные работы О.С. Беркутовой, Е.А. Дегтяревой, В.А. Зюзина, М.О. Ефремова, И.М. Лазарева, О.В. Морозовой, А.А. Никольской, А.В. Помазуева, М.В. Силайчева и др.

Проблемы формирования и развития административных регламентов органов исполнительной власти стали предметом исследования В.В. Брижанина, Н.А. Игнатьюка, К.В. Давыдова, А.И. Стахова, Н.Н. Федосеева и др.

Отдельные административно-правовые аспекты государственной регистрационной деятельности органов исполнительной власти изучены в работах А.Н. Доброва, М.С. Игнатовой, В.В. Михольской, Ф.Н. Киселева, И.Ю. Старикова и ряда других авторов.

При наличии целого ряда работ, посвященных административно-процедурной регламентации в целом, а также работ по отдельным аспектам государственной регистрационной деятельности органов исполнительной власти комплексного исследования административных процедур исполнения государственной функции регистрации актов, документов, прав и объектов не проводилось.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертации является определение природы, структуры и специфики содержания административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов, выработка научно обоснованных рекомендаций по оптимизации данных процедур. Достижение поставленной цели осуществляется путем решения следующих задач:

- исследование природы и структуры административной процедуры;
- выявление характерных признаков и основных видов административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов;
- исследование структуры и содержания административно-процедурных правоотношений государственной регистрации актов, документов, прав, объектов;
- определение особенностей структуры и содержания административных процедур государственной регистрации отдельных юридических фактов, разработка мер по оптимизации выделенных процедур;
- определение особенностей структуры и содержания административных процедур государственной регистрации подзаконных нормативных правовых актов, разработка мер по оптимизации выделенных процедур;
- определение особенностей структуры и содержания административных процедур государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним, разработка мер по оптимизации выделенных процедур;
- определение особенностей структуры и содержания административных процедур государственной регистрации потенциально опасных объектов, разработка мер по оптимизации выделенных процедур.

Объектом диссертационного исследования является совокупность административно-процедурных правоотношений, складывающихся по поводу государственной регистрации актов, документов, прав и объектов.

Предмет диссертационного исследования составляет совокупность норм, регулирующих административные процедуры государственной регистрации

актов, документов, прав, объектов, а также тенденции и перспективы их развития в современных условиях.

Методологической основой диссертационного 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 частно-научные 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. Алехин, Д.Н. Бахрах, И.А. Галаган, А.А. Демин, И.И. Евтихийев, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, А.П. Коренев, С.Н. Махина, В.А. Мельников, А.Ф. Ноздрачев, Д.В. Осинцев, Б.В. Россинский, А.А. Савостин, Ю.Н. Старилов, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева, А.П. Шергин, В.А. Юсупов, А.Ю. Якимов, О.М. Якуба и др. Особое внимание уделено трудам ученых-юристов, посвященных исследованию 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.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили материалы регистрационной деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов ЗАГС, Ростехнадзора, ГИБДД, а также материалы судебной практики по отдельным вопросам регистрационной деятельности. В ходе проведенного исследования было изучено свыше 30 заключений по регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, свыше 200 заключений территориальных органов Минюста России по Сибирскому федеральному округу по вопросам государственной регистрации уставов муниципальных образований, а также свыше 20 обзоров различных федеральных органов государственной власти по вопросам регистрационной деятельности за период 2008 – 2013 гг.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что оно является новым для административно-правовой науки исследованием проблем административно-процедурной регламентации деятельности органов исполнительной власти, связанных с комплексной систематизацией, унификацией административных процедур исполнения государственной функции регистрации актов, документов, прав, объектов. В частности, научная новизна диссертации состоит:

- в разработке новых теоретических подходов к пониманию природы, характерных признаков, структуры и содержания административной процедуры вообще и административной процедуры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов в частности;

- в определении особенностей структуры и содержания административных процедур государственной регистрации отдельных юридических фактов, в том числе процедур государственной регистрации актов гражданского состояния, государственной регистрации фактов создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц, государственной регистрации фактов образования и прекращения деятельности индивидуальных предпринимателей, государственной регистрации фактов местонахождения физического лица, государственной регистрации фактов выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг;

- в определении особенностей структуры и содержания административных процедур государственной регистрации подзаконных нормативных правовых актов, в том числе процедур государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, уставов муниципальных образований, нормативных актов организаций, нормативных правовых актов, содержащих условия эмиссии ценных бумаг субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг;

- в определении особенностей структуры и содержания административных процедур государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним, в том числе процедур государственной регистрации

права собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними;

- в определении особенностей структуры и содержания административных процедур государственной регистрации потенциально опасных объектов, в том числе процедур государственной регистрации опасных производственных объектов, государственной регистрации управляемых технических средств, государственной регистрации продукции, веществ, материалов и изделий;

- в выработке основных направлений комплексной систематизации и унификации выделенных и исследованных административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов.

На защиту выносятся следующие основные **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы научной новизны:**

1. Под административной процедурой предлагается понимать систему административно-процессуальных норм, определяющих порядок действий органов публичной администрации (административных органов) по применению типичных административно-правовых мер исполнения возложенных на данные органы законом, указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ унифицированных государственных (административно-правовых) функций и направленных на принятие промежуточных и конечных решений по определенной категории административных дел (правовым вопросам, влекущим возникновение, изменение или прекращение определенных административных прав и обязанностей физических и юридических лиц, государственных органов и органов местного самоуправления). Представляется, что административные процедуры должны регламентировать все основные направления нормотворческой и правоприменительной деятельности административных органов, прямо либо косвенно связанные с ограничением прав и законных интересов граждан и организаций.

2. Административная процедура обладает рядом характерных признаков: а) является самостоятельным видом правовой процедуры, который имеет место в сфере реализации исполнительной власти; б) связана с деятельностью

компетентных органов публичной администрации (административных органов), главным образом деятельностью федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, структурных подразделений и должностных лиц, уполномоченных разрабатывать и (или) применять административные процедуры; в) находит внешнее выражение в определенных действиях административных органов; г) определяет порядок совершения действий административных органов по применению типичных административно-правовых мер, связанных с исполнением возложенных на данные органы государственных функций и направленных на получение определённого административно-правового результата (принятие промежуточных и конечных решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение определенных административных прав и обязанностей физических и юридических лиц, а также органов публичной власти).

3. Административная процедура имеет определенную структуру, состоящую из таких взаимосвязанных элементов, как: а) общие положения, образуемые нормами, в которых закрепляются понятие, основания и условия применения административной процедуры, вид (характер) и подведомственность административного дела; б) последовательный ряд типизированных административно-правовых мер и действий по исполнению возложенной на административный орган (должностное лицо) унифицированной государственной (административно-правовой) функции; в) последовательный ряд типизированных (промежуточных и окончательных) решений, принимаемых в рамках разрешения административного дела, и основания их принятия; г) правовые условия, дозволения, ограничения и запреты, установленные в рамках административной процедуры; д) общая нормативная продолжительность административной процедуры; е) правила документального оформления совершаемых административным органом типизированных действий и принимаемых им типизированных решений; ж) юридическая ответственность (административная, дисциплинарная) за несоблюдение или ненадлежащее соблюдение административно-процедурных правил.

4. Административные процедуры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов можно определить как комплекс административно-процессуальных норм, определяющих порядок совершения органами публичной администрации (административными органами) юридически значимых действий по официальному предоставлению физическим и юридическим лицам, органам публичной власти, публичным должностным лицам возможности использования в целях реализации принадлежащих им прав (полномочий) и законных интересов отдельных видов социально значимых юридических фактов (актов-действий и актов-событий), отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов, полномочий, приобретаемых при возникновении или переходе прав на объекты, относимые законом к недвижимому имуществу, потенциально опасных объектов, прямо указанных в нормах действующего законодательства.

5. Административные процедуры регистрации актов, документов, прав, объектов имеют ряд общих характерных признаков: а) применяются в рамках возлагаемой Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» на органы исполнительной власти типизированной государственной (административно-правовой) функции по контролю и надзору; б) несмотря на различия в содержании, применяются в целях охраны прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также органов публичной власти; в) устраняют ряд препятствий, возникающих для физических и юридических лиц, органов публичной власти, совершающих отдельные правомерные действия (в частности при опубликовании отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов; передаче или приобретении полномочий собственности на отдельные виды движимого и недвижимого имущества; использовании отдельных юридических фактов, прямо указанных в нормах действующего законодательства; использовании отдельных видов техногенных источников опасности); г) определяют порядок осуществления органом публичной администрации (административным органом) действий по разрешению административных дел, связанных с реализацией комплекса

определенных прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также органов публичной власти.

6. Административные процедуры регистрации актов, документов, прав, объектов имеют определенную структуру, закрепляющую помимо общих положений следующие базовые элементы: а) последовательный ряд типизированных мер и действий по государственной регистрации актов, документов, прав, объектов; б) типизированные решения, принимаемые по делам о государственной регистрации актов, документов, прав, объектов, и их основания; в) последовательный ряд типизированных (промежуточных и окончательных) решений, принимаемых в рамках разрешения регистрационного дела, и основания их принятия; г) правовые условия, дозволения, ограничения и запреты, установленные в рамках административной процедуры государственной регистрации; д) общая нормативная продолжительность административной процедуры государственной регистрации; е) правила документального оформления совершаемых регистрирующим органом типизированных регистрационных действий и принимаемых им типизированных решений по регистрационному делу; ж) юридическая ответственность (административная, дисциплинарная) за нарушение или ненадлежащее выполнение административно-процедурных правил государственной регистрации актов, документов, прав, объектов.

7. Учитывая особенности структуры правоотношений регистрации актов, документов, прав, объектов, представляется возможным выделить отдельные категории (виды) регистрационных административных дел: дела о регистрации отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов; дела о регистрации социально значимых юридических фактов (актов гражданского состояния, фактов приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица и т.п.); дела о регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; дела о регистрации отдельных видов потенциально опасного имущества (опасных производственных объектов, транспортных средств и т.п.).

8. В целях оптимизации административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов вносятся предложения по систематизации и унификации мер, решений и действий регистрирующих органов по делам о государственной регистрации актов, документов, прав, объектов, определен перечень типизированных мер, решений и действий регистрирующих органов по каждой из категорий регистрационных дел, а именно дел о государственной регистрации юридических фактов, подзаконных нормативных правовых актов, прав на недвижимое имущество и сделок с ним, потенциально опасных объектов, сформулированы предложения по внесению изменений в федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок разрешения указанных категорий регистрационных дел.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в обосновании автором нового методологического подхода к пониманию административной процедуры вообще и административной процедуры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов в частности. Принципиально новой является разработка теории комплексной систематизации, унификации и процедурной регламентации функции государственной регистрации актов, документов, прав, объектов.

Разработанные в работе предложения развивают теорию административного процесса и углубляют сложившиеся научные подходы к пониманию особенностей механизма административно-процедурной регламентации деятельности органов исполнительной власти и других органов публичной администрации.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в разработке конкретных рекомендаций, которые могут быть использованы в законотворческой деятельности, а также подзаконной нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти по разработке и оптимизации административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов. На основании полученных результатов исследования представляется возможным издать ряд типовых административных регламентов,

которые целесообразно утвердить и ввести в действие указами Президента РФ. 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.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре государственно-правовых дисциплин Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Вятский государственный гуманитарный университет».

Основные положения диссертационного исследования обсуждались в ходе работы Седьмой Всероссийской научно-практической конференции «Державинские чтения» (г. Москва, 2011 г.) , V Международной научно-практической конференции «Законность и правопорядок в современном обществе» (г. Новосибирск, 2011 г.), Международной научно-практической конференции «Экономика, социология, право: новые вызовы и перспективы» (г. Новосибирск, 2011 г.), региональной научно-практической конференции «Проблемы административно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности государственных органов исполнительной власти» (г. Киров, 2012 г.), III Всероссийской научно-теоретической конференции «Теоретические и практические аспекты осуществления и защиты прав и свобод» (г. Киров, 2013 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы правозащитной деятельности в Российской Федерации» (г. Москва, 2013 г.), XXX международной научно-практической конференции «Вопросы современной юриспруденции» (г. Новосибирск, 2013 г.), Межрегиональной научно-практической конференции «Проблемы применения административного законодательства контрольно-надзорными органами Российской Федерации» (г. Киров, 2013 г.), Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Образование и наука: проблемы и перспективы

развития» (г. Махачкала, 2014 г.), а также изложены в 13 опубликованных работах автора, в том числе в четырех работах, опубликованных в изданиях, рекомендованных ВАК России для опубликования результатов диссертационных исследований.

В рамках исследуемой проблемы соискатель принимал участие в разработке проекта Федерального закона от 28.12.2013 № 430-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.63 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», а также проекта Закона Новосибирской области от 02.04.2014 № 421-ОЗ «О внесении изменений в Закон Новосибирской области «Об административных правонарушениях в Новосибирской области». Отдельные теоретические положения и практические рекомендации диссертационного исследования были внедрены в практику деятельности Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Новосибирской области и Инспекции государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Новосибирской области.

Структура диссертации, ее содержание обусловлены целями и задачами диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее разработанности, формулируются цель и задачи исследования, рассматриваются методологическая основа диссертации, ее эмпирическая база, приводятся выносимые на защиту положения, отмечается их теоретическая и практическая значимость.

В первой главе «Понятие, сущность и содержание административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов» исследуются понятие и сущность административной процедуры, ее структура, определяются понятие, основные виды и характерные признаки

административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов, а также анализируется содержание и особенности административно-процедурных правоотношений государственной регистрации актов, документов, прав и объектов.

В первом параграфе «Понятие, сущность и структура административной процедуры» проанализированы нормы российского и зарубежного законодательства, а также позиции ведущих ученых-административистов, касающиеся понятия административной процедуры, её сущности и содержания как вида правовой процедуры, предложено собственное определение данного понятия. Отмечена необходимость признания административной процедуры в качестве комплексного нормативного регулятора системы административно-процессуальных норм, определяющих порядок совершения отдельных видов действий административных органов по применению типизированных административно-правовых мер как нормативно зафиксированных способов и приемов исполнения государственных функций, возложенных на данные органы.

Проведен анализ общих признаков административной процедуры, а также предложен авторский подход к определению её структуры, в основу которого положены специальные критерии, определяющие порядок действий административных органов по применению типизированных административно-правовых мер.

На основе исследования взаимосвязи категории «административная процедура» с такими дискуссионными понятиями, как «административный процесс», «административное производство», «административный акт», сделан вывод, что административная процедура, с одной стороны, определяет порядок совершения административным органом отдельных действий в рамках административного производства по разрешению подведомственной ему категории однородных индивидуальных административных дел, а с другой стороны – порядок совершения этим органом иных отдельных внешневластных (административно-публичных) и внутриорганизационных (административно-служебных) действий вне рамок какого-либо административного производства.

Во втором параграфе «Понятие, основные виды и характерные признаки административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов» по результатам анализа соотношения категорий «государственная регистрация актов, документов, прав, объектов» и «предоставление государственных и муниципальных услуг» делается вывод, что данные правовые явления являются самостоятельными административно-правовыми мерами, обладающими единой целевой направленностью, но различающимися по характеру вызываемых административно-правовых последствий.

Формулируется понятие «административные процедуры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов», на основе общих признаков административной процедуры выделяются характерные признаки административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов, а также предлагается авторский подход к определению структуры данного вида административных процедур.

По результатам оценки содержания и формы государственной регистрации актов, документов, прав, объектов как унифицированной административно-правовой меры государственного контроля и надзора отмечается, что данная мера имеет комплексный, собирательный характер и применяется уполномоченными административными органами в соответствии со специфическими охранительными административными процедурами в целях обеспечения защищенности отдельных наиболее значимых с позиции государства частных и публичных законных прав и интересов.

Сделано заключение, что исследуемые меры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов возможно подразделить на следующие группы однородных административно-правовых мер, применяемых в соответствии со специфическими административными процедурами: 1) меры государственной регистрации юридических фактов; 2) меры государственной регистрации подзаконных нормативных правовых актов; 3) меры государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на отдельные виды

имущества и сделок с ним; 4) меры государственной регистрации потенциально опасных объектов.

Изложены подходы автора к пониманию таких категорий исследуемых правоотношений, как «административная процедура государственной регистрации юридических фактов», «административная процедура государственной регистрации подзаконных нормативных правовых актов», «административная процедура государственной регистрации правомочий на отдельные виды недвижимого имущества и сделок с ним», «административная процедура государственной регистрации потенциально опасного объекта».

Исходя из анализа действующего законодательства Российской Федерации автор приходит к выводу о том, что нормы, регламентирующие административные процедуры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов, в настоящее время содержатся в нормативных правовых актах различной юридической силы, имеют различную степень детализации и нуждаются в систематизации.

В третьем параграфе «Административно-процедурные правоотношения государственной регистрации актов, документов, прав, объектов» рассматриваются правовая природа, сущность, особенности и структура правовых отношений государственной регистрации актов, документов, прав, объектов как самостоятельного вида административно-процедурных правоотношений. Изучены существующие в отечественном законодательстве и науке административного права концептуальные подходы к классификации административно-процедурных правоотношений в зависимости от оснований их возникновения.

Раскрывая особенности структуры административно-процедурных правоотношений государственной регистрации актов, документов, прав, объектов, автор проанализировал их субъектный состав, особенности содержания, объекта и формы внешнего выражения. В частности, отмечено, что субъективному праву заявителей, инициирующих правоотношение по регистрации в рамках соответствующих административных процедур, всегда корреспондирует юридическая обязанность административного органа

рассмотреть заявляемые требования и удовлетворить законные притязания заявителей путем принятия соответствующего решения по регистрационному административному делу.

Отдавая предпочтение плюралистической концепции понимания объекта правоотношения, диссертант приходит к выводу, что в качестве самостоятельного объекта административно-процедурного правоотношения необходимо рассматривать административное дело, разрешаемое административным органом по существу и представляющее собой комплекс юридических вопросов, на решение которых направлены действия заявителя административной процедуры и административного органа, наделяемого административно-процедурными полномочиями по разрешению данных вопросов.

Поскольку административно-процедурные правоотношения регистрации актов, документов, прав, объектов связаны с правомерной деятельностью заявителей (физических и юридических лиц, органов публичной власти) и административных (регистрационных) органов, они находят свое внешнее выражение в последовательно совершаемых регистрационных действиях административных органов, нацеленных на принятие промежуточных и конечных решений по соответствующему регистрационному административному делу и обусловленных соответствующими встречными действиями заявителей указанных административных процедур.

С учетом выработанных в ходе исследования подходов к пониманию правовой природы, сущности, а также особенностей и структуры административно-процедурных правоотношений государственной регистрации актов, документов, прав, объектов предложено комплексное определение данного понятия, а также выделены отдельные категории (виды) регистрационных административных дел, которые имеют сложный, комплексный характер.

Сделан вывод, что разрешение таких дел по существу предполагает поэтапное разрешение их отдельных взаимосвязанных частей, направленных на принятие соответствующих промежуточных решений. Исходя из данного подхода автором предложено в содержании административно-процедурного

правоотношения регистрации актов, документов, прав, объектов выделить унифицированные стадии, этапы функционирования исследуемого правоотношения, независимые от категории разрешаемого регистрационного дела, а именно отношения, связанные с возбуждением регистрационного административного дела; отношения, связанные с подготовкой к рассмотрению регистрационного административного дела; отношения, связанные с принятием решения по существу регистрационного административного дела; отношения, связанные с исполнением решения, принятого по регистрационному административному делу. При этом стадия пересмотра решения по административному делу, достаточно часто выделяемая в специальной литературе, по мнению диссертанта, представляет собой самостоятельное административно-процедурное правоотношение, связанное с разрешением возникшего по делу административно-правового спора.

Во второй главе «Особенности структуры и содержания административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов» последовательно рассматривается специфика структуры и содержания административных процедур государственной регистрации юридических фактов, подзаконных нормативных правовых актов, права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним, потенциально опасных объектов.

В первом параграфе «Особенности структуры и содержания административных процедур государственной регистрации юридических фактов» анализируются отдельные виды административных процедур, направленные на рассмотрение и разрешение административных дел о государственной регистрации актов гражданского состояния (актов рождения, заключения брака, расторжения брака, усыновления (удочерения), установления отцовства, перемены имени и смерти), фактов создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц, фактов образования и прекращения деятельности индивидуальных предпринимателей, фактов местонахождения физического лица, фактов выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг.

Обоснован вывод о том, что в исследованных административных процедурах в разной степени унифицированы и регламентированы меры государственной регистрации юридических фактов, решения и действия регистрационных органов, принимаемые (совершаемые) по выделенным делам о государственной регистрации юридических фактов, а также сформулированы предложения по систематизации и унификации мер, решений и действий регистрирующих органов и лиц, ответственных за регистрацию юридических фактов, независимо от вида указанных фактов в целях оптимизации исследованных административных процедур.

Кроме того, в структуре каждой из выделенных административных процедур государственной регистрации юридических фактов предложено нормативно зафиксировать те виды юридической ответственности (дисциплинарной и (или) административной), которые могут быть применены за нарушение установленных процедурных правил к органам и лицам, ответственным за регистрацию юридических фактов, а также иные юридические последствия за нарушение установленных правил государственной регистрации юридических фактов.

Высказанные предложения предлагается реализовать посредством издания типового регламента государственной регистрации отдельных юридических фактов, который, по мнению автора, целесообразно ввести в действие указом Президента Российской Федерации.

Второй параграф «Особенности структуры и содержания административных процедур государственной регистрации подзаконных нормативных правовых актов» посвящен исследованию административных процедур государственной регистрации подзаконных нормативных правовых актов, посредством которых рассматриваются и разрешаются по существу административные дела о государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, правовых актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации, уставов муниципальных образований, а также

нормативных правовых актов, содержащих условия эмиссии ценных бумаг субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг.

Автор на основе анализа действующего законодательства и практики деятельности уполномоченных органов исполнительной власти делает вывод о недостаточной правовой регламентации и унификации административных процедур государственной регистрации подзаконных нормативных правовых актов, а также о необходимости их существенной доработки. В частности, указывается на фактическое отсутствие в регламентирующих актах по всем исследуемым административным процедурам такого элемента структуры процедуры государственной регистрации, как «Ответственность регистрирующего органа и заявителей процедуры по делу о государственной регистрации».

Диссертант высказывает предложение о необходимости проведения комплексной систематизации и унификации указанных процедур в целях оптимизации регистрационной деятельности федеральных органов исполнительной власти, которые представляется оптимальным реализовать путем разработки типового регламента регистрации подзаконных нормативных правовых актов, утверждаемого и вводимого в действие указом Президента Российской Федерации.

В указанном типовом регламенте предлагается закрепить (с достаточной степенью детализации и конкретизации) базовые элементы выделенных административных процедур.

В третьем параграфе «Особенности структуры и содержания административных процедур государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним» рассматриваются административные процедуры государственной регистрации, обусловленные необходимостью рассмотрения и разрешения различных категорий административных дел, предусмотренных Федеральными законами от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и

сделок с ним» и от 14.03.2009 № 31-ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними».

Диссертант приходит к выводу о том, что, несмотря на обоснованность и достаточную полноту перечня последовательно применяемых регистрационных мер, предусмотренных федеральным законодательством о государственной регистрации прав на недвижимое имущество, на воздушные суда и сделок с ними, он может быть систематизирован и унифицирован с учетом представленного в предыдущих параграфах диссертационного исследования перечня типизированных мер государственной регистрации юридических фактов и подзаконных нормативных правовых актов.

В исследуемых законодательных актах выявлены пробелы в правовом регулировании в части регламентации действий регистрирующего органа по проведению правовой экспертизы документов (вид, характер, нормативная продолжительность, последовательность и правила документального оформления), необходимой для принятия решения о регистрации или отказе в регистрации прав на имущество, отнесенное законодательством к недвижимому, и сделок с ним, а также нормативного закрепления прав и обязанностей заявителя административной процедуры и регистрирующего органа, связанных с досудебным разрешением споров, возникших по поводу государственной регистрации.

Выдвинутые автором предложения по систематизации и унификации выделенных административных процедур предлагается реализовать путем исключения административно-процедурных норм из Федеральных законов «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними» и закрепить их в типовом регламенте государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним, утверждаемым Указом Президента Российской Федерации.

В четвертом параграфе «Особенности структуры и содержания административных процедур государственной регистрации потенциально

опасных объектов» диссертант анализирует отдельные виды административных процедур, направленные на рассмотрение и разрешение административных дел о государственной регистрации опасных производственных объектов, управляемых техническими средствами (гражданских воздушных судов Российской Федерации, сверхлегких гражданских воздушных судов авиации общего назначения, самоходных машин и других видов техники, иных транспортных средств), продукции, веществ, материалов и изделий (новых пищевых продуктов, материалов и изделий; впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических веществ и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека; лекарственных препаратов для медицинского применения; изделий медицинского назначения; пестицидов и агрохимикатов; генно-инженерно-модифицированных организмов, продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы).

Отмечена различная степень регламентации мер государственной регистрации указанных потенциально опасных объектов, а также решений и действий регистрационных органов, принимаемых (совершаемых) по делам о государственной регистрации потенциально опасных объектов.

Предложены перечни типизированных мер государственной регистрации потенциально опасных объектов, типизированных решений по делам о государственной регистрации потенциально опасных объектов, а также последовательный ряд типизированных действий регистрирующего органа по делам о государственной регистрации потенциально опасных объектов, сгруппированных с учетом выделенных типизированных решений, принимаемых по делу.

Автор акцентирует внимание на том факте, что в структуре исследованных процедур либо в полной мере отсутствует, либо регламентирован фрагментарно такой важнейший элемент, как «Ответственность регистрирующего органа и заявителя процедуры за нарушение или ненадлежащее исполнение процедурных правил». В связи с этим представляется необходимым включение указанного

элемента в структуру процедуры государственной регистрации потенциально опасных объектов независимо от вида регистрационного дела и установление дисциплинарной и (или) административной ответственности за необеспечение своевременного, полного и точного внесения сведений о регистрации потенциально опасного объекта в соответствующий государственный реестр, полноты и подлинности предоставляемой информации о зарегистрированных объектах, за необоснованный отказ в государственной регистрации или уклонение от государственной регистрации в отношении регистрационного органа и должностных лиц, уполномоченных совершать регистрационные действия и принимать регистрационные решения по делам о государственной регистрации потенциально опасных объектов.

Высказано предложение о необходимости проведения комплексной систематизации и унификации административных процедур государственной регистрации потенциально опасных объектов, реализация которых возможна путем разработки типового регламента государственной регистрации потенциально опасных объектов в форме указа Президента Российской Федерации.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются основные теоретические выводы и практические рекомендации по систематизации и унификации административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК России:

1. Нестеренко И. А. Административные процедуры регистрации актов, документов, прав, объектов: понятие, сущность, характерные признаки // Закон и право. – 2011. – № 11. – С. 105-108. – 0,33 п.л.

2. Стахов А. И., Нестеренко И. А. Административная процедура в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, сфера применения // Административное право и процесс. – 2012. – № 4. – С. 37-42. – 0,3 п.л.

3. Нестеренко И. А. Административная процедура регистрации подзаконных нормативных правовых актов // Закон и право. – 2013. – № 5. – С. 110-113. – 0,3 п.л.

4. Нестеренко И. А. К вопросу об административной ответственности за нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 1. – С. 29-33. – 0,34 п.л.

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

5. Нестеренко И. А. К вопросу о понимании административных процедур, предусмотренных отечественным законодательством // Экономика, социология, право. – 2011. – № 6. – С. 203-204. – 0,16 п.л.

6. Нестеренко И. А. К вопросу о классификации административных процедур // Законность и правопорядок в современном обществе: сборник материалов V Международной научно-практической конференции / под общ. ред. С. С. Чернова. – Новосибирск: Издательство НГТУ. – 2011. – С. 12-16. – 0,23 п.л.

7. Нестеренко И. А. Административно-процедурные правоотношения регистрации актов, документов, прав, объектов: понятие, структура, содержание // Седьмые Всероссийские Державинские чтения (Москва, 16 декабря 2011 года): Сб. ст.: в 7 кн. – Кн. 3: Проблемы административного, финансового и налогового права / Отв. ред. Б. В. Россинский; РПА Минюста России. – М.: РПА Минюста России. – 2012. – С. 60-64. – 0,3 п.л.

8. Нестеренко И. А. Административно-правовые меры регистрации актов, документов, прав, объектов // Проблемы административно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности государственных органов исполнительной власти: Сборник статей по материалам региональной научно-практической конференции. – Киров: Вятский ГГУ. – 2012. – С. 92-95. – 0,2 п.л.

9. Нестеренко И. А. Особенности структуры и содержания административной процедуры государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество и сделок с ним // Теоретические и практические аспекты осуществления и защиты прав и свобод: Сборник статей по материалам III Всероссийской научно-теоретической конференции. – Киров: Вятский ГГУ. – 2013. – С. 124-132. – 0,45 п.л.

10. Нестеренко И. А. Административная процедура государственной регистрации лекарственных средств для медицинского применения: понятие и структура // Вопросы современной юриспруденции: Сборник статей по материалам XXX международной научно-практической конференции. – Новосибирск: Изд. «СибАК». – 2013. – № 10 (30). – С. 6-12. – 0,3 п.л.

11. Нестеренко И. А. Особенности структуры административной процедуры государственной регистрации опасных производственных объектов // Актуальные вопросы правозащитной деятельности в Российской Федерации: сборник работ конференции. – М.: Издательство «Юрист». – 2013. – С. 115-126. – 0,3 п.л.

12. Нестеренко И. А. К вопросу об унификации административных процедур государственной регистрации отдельных видов продукции, веществ, материалов и изделий // Проблемы применения административного законодательства контрольно-надзорными органами Российской Федерации: сборник статей по материалам межрегиональной научно-практической конференции, г. Киров, 22 ноября 2013 года. – Киров: ООО «Радуга-ПРЕСС». – 2014. – С. 47-51. – 0,2 п.л.

13. Нестеренко И. А. Государственная регистрация гражданских воздушных судов Российской Федерации: особенности административной процедуры // Образование и наука: проблемы и перспективы развития: Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием. – Махачкала. – 2014. – С. 62-68. – 0,25 п.л.