

ОТЗЫВ
ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА
на диссертацию Нестеренко Игоря Анатольевича
на тему «Административные процедуры государственной регистрации
актов, документов, прав, объектов», представленную на соискание ученой
степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 -
Административное право, административный процесс в диссертационный
совет Д 212.298.16, созданный на базе
ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет»
(Национальный исследовательский университет)
(Челябинск, 2014. - 240 с.)

Кандидатская диссертация И.А. Нестеренко посвящена исследованию административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов, посредством которых исполнительными органами государственной власти (непосредственно либо через подведомственные им территориальные органы и учреждения), а также иными уполномоченными организациями реализуются управленческие функции в области контроля и надзора.

Современное восприятие функций органов государственного управления в условиях проводимой в России административной реформы определяет их возможность и обязанность действовать определенным образом в целях достижения предусмотренных общественно-полезных результатов.

Исходя из вышеозначенной посылки можно констатировать, что современное состояние административно-процедурной регламентации государственной регистрации актов, документов, прав, объектов далеко от совершенства. Множественность регистрирующих органов, значительное число управленческих функций в сфере государственной регистрации в общем объеме регламентированных функций органов исполнительной власти порождает различие подходов и фрагментарность нормативного закрепления административных процедур государственной регистрации как системы административно-процессуальных норм, определяющих ряд взаимосвязанных способов и приемов официального предоставления со стороны государства в лице уполномоченных регистрирующих органов возможности заявителям (физическим и юридическим лицам, государственным органам и органам

местного самоуправления) реализовывать субъективные права и законные интересы в отношении актов, документов, прав и объектов.

При проведении исследования И.А. Нестеренко направил свои усилия на разрешение достаточно серьезной и актуальной современной научно-практической проблемы, имеющей существенное значение как для развития современного административного права, так и для совершенствования отечественного законодательства, регламентирующего отношения в сфере регистрационной деятельности. В работе рассмотрены проблемы разработки научно обоснованных путей и способов систематизации, устранения фрагментарности содержания, а также обеспечения единообразия структуры многочисленных административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав и объектов (С. 5).

В связи с этим, автор в своей диссертации преследует достижение цели не только по определению природы, структуры и специфики содержания административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов, но и по выработке научно обоснованных рекомендаций по оптимизации данных процедур. Именно такой подход автора в установлении главных исследовательских приоритетов обеспечивает высокий уровень проведенной научной работы, выражающийся не только в решении поставленных задач, формулировании нескольких важных, с точки зрения научной новизны, теоретических положений, но и в создании концептуальной модели структуры административной процедуры государственной регистрации актов, документов прав, объектов и определении содержания ее отдельных элементов.

Проведенное И.А. Нестеренко исследование позволяет глубоко понять сущность административной процедуры как общей административно-правовой категории и особенности содержания и структуры административных процедур государственной регистрации актов, документов прав и объектов, оценить состояние и качество системы правового регулирования, а также глубину нормативной регламентации исследуемого массива административных процедур на современном этапе развития административного и административно-процессуального законодательства Российской Федерации.

Итоги исследования дают возможность увидеть проблемы и прийти к заключению о необходимости систематизации и унификации правовых норм, регулирующих административные процедуры государственной регистрации актов, документов прав и объектов, наращивании нормотворческих усилий по

повышению качества и уровня открытости управленческих решений, принимаемых регистрирующими органами и их должностными лицами, совершенствования механизма юридической ответственности за правонарушения в сфере регистрационной деятельности.

Несомненной заслугой соискателя является то, что он исследует вопросы, которые в науке административного права не получали достаточного комплексного изучения и соответствующего позитивно-содержательного развития. Необходимо отметить, что некоторые аспекты исследуемой в диссертации И.А. Нестеренко проблемы уже анализировались в научной и специальной юридической литературе, однако данные исследования касались либо отдельных разновидностей административных процедур государственной регистрации, отдельных элементов или этапов данных процедур, либо затрагивали их в связи с анализом и освещением деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в публичной сфере.

Значительный интерес представляет материал, касающийся нормативной базы административно-процедурной регламентации регистрационной деятельности органов государственной власти и иных уполномоченных субъектов регистрационной деятельности (С. 53 – 67). Автором проделана трудоемкая работа по изучению и анализу обширного массива нормативных правовых актов различной юридической силы и отраслевой принадлежности.

В диссертации в целом позитивно оценивается достигнутый уровень административно-процедурной регламентации деятельности разнообразных органов исполнительной власти, наделяемых полномочиями государственной регистрации актов, прав, объектов. Вместе с тем, отмечается, фрагментарность регулирования ряда административных процедур государственной регистрации, чрезмерная множественность актов, регламентирующих данные процедуры. В связи с этим ставится вопрос о необходимости разработки научно обоснованных путей и способов систематизации и унификации структуры и содержания административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов.

Диссертация И.А. Нестеренко «Административные процедуры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов» является актуальным, самостоятельным, творческим, структурно обоснованным и концептуально законченным исследованием, содержащим новое знание о предмете научного анализа, а именно о понятии, природе и сущности административных процедур государственной регистрации актов, документов,

прав, объектов, их видах и структуре, административно-правовых порядках и обеспечительных механизмах формирования и практического осуществления уполномоченными в области регистрационной деятельности органами и их должностными лицами установленных в законодательстве управленческих функций по осуществлению государственной регистрации актов, документов, прав, объектов. Этот вывод подтверждается содержанием основных положений и идей рецензируемой диссертационной работы.

Изучение диссертации И.А. Нестеренко и опубликованных им по теме исследования 13 научных трудов позволяет констатировать научную ценность его работы, обоснованность сформулированных автором научных положений, выводов и рекомендаций.

Высокая степень достоверности результатов проведенных исследований обусловлена выбором и применением соискателем современных общенаучных (анализ, синтез, абстрагирование, обобщение, индукция и дедукция, аналогия) и специальных (формально-логический, формально-юридический, системно-структурный, толкования) методов научного познания, анализом большого массива нормативных правовых актов, специальной литературы по теории права, административному праву и процессу, гражданскому праву, статистических данных о судебной и правоприменительной практике, сбором и обобщением соответствующего эмпирического материала.

Выносимые на защиту основные положения диссертации (С. 10 - 14) справедливо можно отнести к выводам, характеризующим новизну диссертационной работы И.А. Нестеренко. Научная новизна работы определяется и тем, что она представляет собой, пожалуй, одно из первых системных завершенных исследований административных процедур государственной регистрации актов, документов прав и объектов, в результате которого разработан новый комплексный теоретико-прикладной подход к пониманию природы, характерных признаков, структуры и содержания описываемой категории административных процедур государственной регистрации.

В научно-поисковый оборот введены авторские определения понятий «административная процедура государственной регистрации актов, документов, прав, объектов», «административно-процедурные правоотношения регистрации актов, документов, прав, объектов», «меры государственной регистрации юридических фактов», «меры государственной регистрации подзаконных нормативных правовых актов», «меры государственной

регистрации правомочий собственности на отдельные виды недвижимого имущества», «меры государственной регистрации потенциально опасных объектов»; предложен авторский подход к определению структуры административной процедуры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов и содержанию ее элементов; предложена оригинальная концепция систематизации и унификации исследуемых административных процедур.

Нельзя не отметить достаточно удачно, по нашему мнению, проведенный диссертантом обобщенный, систематизированный анализ административных процедур государственной регистрации продукции, веществ, материалов и изделий, в том числе новых пищевых продуктов, впервые внедряемых в производство химических, биологических веществ и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека, лекарственных препаратов для медицинского применения и изделий медицинского назначения, а также пестицидов, агрохимикатов, генно-инженерно-модифицированных организмов и продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы (С. 176 - 187), позволивший автору сделать акцент на отдельных характерных недостатках нормативной регламентации исследуемых процедур, сформулировать обоснованные выводы и предложения по унификации действий и решений регистрирующих органов и их должностных в процессе осуществления процедур государственной регистрации.

Теоретическая значение проведенного И.А. Нестеренко исследования заключается в том, что содержащиеся в диссертации положения, выводы и предложения вносят определенный вклад в развитие науки административного и административно-процессуального права и могут служить теоретической базой для дальнейших научных разработок в этой области. Положения диссертации позволяют сформировать целостную правовую модель структуры административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов.

Практическая значимость исследования И.А. Нестеренко состоит в том, что основные положения диссертации могут быть использованы: в нормотворческой деятельности; в процессе дальнейшего совершенствования и развития законодательства и подзаконного нормативного правового регулирования как на федеральном уровне, так и на региональном и муниципальном уровнях; в правоприменительной деятельности органов

исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих полномочия в сфере государственной регистрации, в том числе и в деятельности по усилению межведомственного взаимодействия при осуществлении функций по контролю и надзору; при изучении отдельных тем курса «Административное право» в юридических вузах, а также в системе дополнительного профессионального образования по проблемам государственной регистрации.

Вместе с тем отдельные положения диссертации И.А. Нестеренко представляются спорными, а отдельные идеи и выводы не получили в работе достаточного обоснования либо детализации.

1. Вызывает определенное возражение вывод автора о частичном несоответствии подхода Правительства РФ к пониманию административной процедуры, выраженном в постановлении от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», Указу Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», высказанный им на с. 25 диссертации.

Административные процедуры исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг как правовые явления не могут существовать «сами по себе», вне тесной взаимосвязи с процедурами внутренней организации административных органов и процедурами взаимодействия между этими органами в процессе реализации возложенных на них функций. Представляется, что разграничение указанных процедур по разным уровням правовой регламентации необходимо интерпретировать как юридико-технический прием, обеспечивающий унификацию внутренней организации административных органов, устойчивость и функциональность связей внутри системы исполнительной власти. В этой связи, при анализе положений указанных нормативных правовых актов логичнее было бы применить системный метод исследования.

2. Исходя из содержания диссертационного исследования, соискателем недостаточное внимание уделено изучению опыта зарубежных государств по вопросам правового регулирования административных процедур. В диссертации И.А. Нестеренко лишь упоминает о наличии соответствующего законодательного регулирования, не углубляясь в его анализ (С. 23 - 24). Вместе с тем, в некоторых зарубежных странах данное законодательство существует уже десятки лет и изучение опыта его применения, несомненно, обогатило бы работу и позволило бы соискателю найти дополнительную

аргументацию при формулировании авторских точек зрения.

3. В первом параграфе второй главы, характеризуя элементы структуры административных процедур государственной регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица и индивидуального предпринимателя (С. 99 – 109), автором не рассматриваются особенности процедурных решений и действий регистрирующего органа и иных вовлеченных в данный процесс субъектов в случаях, когда документы на государственную регистрацию представляются заявителем через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, либо направляются им в регистрирующий орган в форме электронных документов, подписанных электронной подписью, с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования (например, через Интернет), в том числе, через единый портал государственных и муниципальных услуг www.gosuslugi.ru.

4. Анализируя структуру и содержание административной процедуры государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований (С. 133 – 138), соискатель оставил за рамками исследования и критической оценки вопрос о необходимости государственной регистрации муниципальных правовых актов, отменяющих или признающих утратившими юридическую силу уставов муниципальных образований (муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы), а также о применяемых в этом случае регистрационных процедурах. Вместе с тем, не вызывает сомнений, что указанные муниципальные правовые акты потенциально способны существенно повлиять на состояние муниципального правового пространства и в силу этого, как представляется, должны подлежать государственной регистрации в порядке, установленном действующим законодательством для государственной регистрации уставов муниципальных образований.

Очевидно, что высказанные замечания носят ярко выраженный дискуссионный характер и не снижают высокой оценки научного труда уважаемого диссертанта.

Диссертационная работа И.А. Нестеренко соответствует профилю научной специальности 12.00.14 - Административное право, административный процесс. Автореферат диссертации отражает ее содержание, включает в себя все необходимые элементы и атрибуты, объясняет сущность проведенного

автором исследования административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов.

На основании изложенного, представляется возможным сделать вывод о том, что диссертационное исследование Нестеренко Игоря Анатольевича на тему «Административные процедуры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов» полностью соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, установленным пунктами 9 и 10 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, является завершенной научно-квалификационной работой на актуальную тему, имеющую научно-теоретическое и практическое значение, а ее автор – Нестеренко Игорь Анатольевич, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности: 12.00.14 - Административное право; административный процесс.

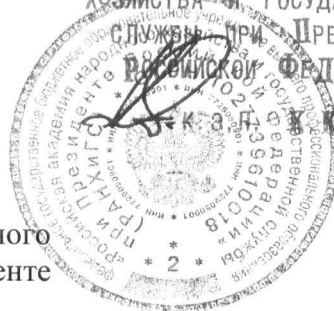
Заведующий кафедрой
административного права и процесса
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при
Президенте Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

В.А. Юсупов



30.10.2014

ЗА В Е Р Я Ю
У Ч Е Н Ы Й С Е К Р Е Т А Р Ь
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАРОДНОГО
ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Ю. К. З. Д. Ф. БОНДАРЕВ



Юсупов Виталий Андреевич
ФГБОУ ВПО «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы при Президенте
Российской Федерации»

119571, Москва, пр-т Вернадского, 82, стр. 1

Телефон: 8 (499) 956-06-23

E-mail: yourfac@ranepa.ru