

Утверждаю  
Первый проректор ННГУ им. Н.И. Лобачевского  
д.соц.наук, профессор  
А.О. Грузинский



## ОТЗЫВ

**ведущей организации – Федерального государственного автономного  
образовательного учреждения высшего образования  
«Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»**

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.)

Вопросы упорядочения правовой регламентации регистрационной деятельности органов публичной администрации, в условиях продолжающейся в Российской Федерации реформы системы государственного управления вызывают особый интерес, обусловленный, в том числе и тем, что механизм реализации государственной власти, одним из средств которого выступают административные процедуры, нуждается в понятном и четком нормативном закреплении. Следует констатировать, что в настоящее в России отсутствуют не только единые общие правила, устанавливающие понятие, содержание и структуру административных процедур, независимо от их специфики и отраслевой принадлежности органов власти и организаций, задействованных в их реализации, но и единых нормативных установлений принятия правовых актов, в том числе и индивидуального характера.

Очевидно, что на сегодняшний день назрела необходимость поиска

согласованного подхода к упорядочению процесса оказания публичных услуг, унификации применяемых в связи с этим административных процедур, оценке способа и формы их закрепления, установлению пределов процессуализации административных процедур, в том числе и в области государственной регистрации. Решение указанных задач, в свою очередь, повысит эффективность функционирования административных органов независимо от их ведомственной и территориальной принадлежности, повысит уровень государственного и общественного контроля за деятельностью регистрационных и иных административных органов, упорядочит и конкретизирует юридическую ответственность регистрирующих органов, должностных лиц и заявителей за нарушение установленных процедур, а также повысит уровень защищенности прав и законных интересов граждан и государства, снизит уровень коррупции при осуществлении административной деятельности.

Актуальность темы диссертационного исследования И.А. Нестеренко обусловлена теоретической и практической значимостью изучения правовых и теоретических вопросов понятия, содержания и структуры административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав и объектов, и предопределена нацеленностью автора на поиск путей оптимизации указанных административных процедур, их систематизации и унификации в отечественном законодательстве.

Необходимо отметить, что проблема систематизации и унификации административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав и объектов был предметом достаточно редких научных исследований, акцентировавших внимание, как правило, на вопросах анализа регистрационной деятельности отдельных уполномоченных органов государственной власти.

Изучив содержание диссертации, главные выводы и новизну исследования, представляется возможным констатировать следующее.

Соискатель в работе обосновывает актуальность выбранной темы диссертационного исследования (с. 3-6) и формулирует его цель – определение природы, структуры и специфики содержания административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов, выработка научно обоснованных рекомендаций по оптимизации данных процедур (с. 6).

Для достижения указанной цели автор обосновывает задачи

диссертационного исследования (с. 6-7), которые в дальнейшем достаточно успешно решает в рамках проводимой работы. Так, И.А. Нестеренко достаточно глубоко исследовал научные воззрения о понятии, сущности и структуре административной процедуры; обобщил и проанализировал значительный пласт российского законодательства, содержащего нормы, регулирующие вопросы регистрационной деятельности уполномоченных органов государственной власти; разработал предложения по совершенствованию нормативной регламентации административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов.

Предмет исследования И.А. Нестеренко составила совокупность норм, образующих административные процедуры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов, а также тенденции и перспективы их развития в современных условиях, в качестве объекта выступили административно-процедурные правоотношения, складывающиеся по поводу государственной регистрации актов, документов, прав и объектов.

Исследование, проведенное диссертантом, обладает признаками новизны, которая выражается в разработке нового для науки административного права подхода к определению понятия, природы и содержания административных процедур государственной регистрации, структурного построения указанных административных процедур и характеристике их отдельных элементов, носящего комплексный и теоретико-прикладной характер.

Автором предложен заслуживающий внимания оригинальный концептуальный взгляд на понимание административной процедуры как 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 (с. 26).

На основе исследования взаимосвязи категории «административная процедура» с такими дискуссионными понятиями, как «административный процесс», «административное производство», диссертантом установлено, 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 (с. 40).

Следуя данному подходу, И.А. Нестеренко последовательно отстаивает возможность его реализации в целях систематизации и унификации административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав и объектов, в том числе отдельных юридических фактов, подзаконных нормативных правовых актов, права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним, потенциально опасных объектов.

Рассматривая административно-процедурные правоотношения государственной регистрации актов, документов, прав, объектов в качестве самостоятельного вида административно-процедурных правоотношений, И.А. Нестеренко, на основе анализа законодательства и специальной литературы, посвященной исследованию проблем административного процесса и административных производств, выделяет в качестве их объекта административное дело, разрешаемое по существу административным органом, определяемое как комплекс юридических вопросов, на решение которых направлены действия заявителя административной процедуры и административного органа, наделяемого административно-процедурными полномочиями по разрешению данных вопросов (с. 82).

Анализ комплексного характера регистрационных дел и особенностей структуры правоотношений регистрации актов, документов, прав и объектов позволил автору выделить отдельные категории регистрационных административных дел, сопоставимо с которыми и исследуются отдельные виды административных процедур государственной регистрации: дела о регистрации отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов, дела о регистрации отдельных социально значимых юридических фактов, дела о регистрации правомочий собственности, приобретаемых при возникновении или переходе права собственности на недвижимое имущество, дела о регистрации отдельных видов потенциально опасных объектов (с. 86-87).

Несомненным достоинством работы является и тот факт, что помимо разработки теоретических аспектов исследуемой проблемы, соискателем не только выявлены и проанализированы коллизии и пробелы действующего законодательства, регулирующего административно-процедурные отношения государственной регистрации актов, документов, прав и объектов, но и предложены пути их решения. В частности, это касается перечня типизированных конечных и промежуточных решений, принимаемых регистрирующими органами по различным делам о государственной регистрации, и оснований указанных решений, перечня типизированных действий регистрирующего органа и его должностных лиц по делам о государственной регистрации, а также вопросов досудебного порядка разрешения споров, возникающих в процессе государственной регистрации актов, документов, прав и объектов.

Достаточно интересным и перспективным представляется отстаиваемое автором предложение о включении в структуру административной процедуры государственной регистрации такого элемента как «Ответственность регистрирующего органа и заявителей процедуры за нарушение или ненадлежащее выполнение процедурных правил по делу о государственной регистрации» (с. 43, 71, 97-98, 105, 109-110, 115, 121, 129-130, 122, 138, 142-143, 150-151, 158, 160, 169-170, 176, 186-187, 189).

Следует отметить проведенный И.А. Нестеренко систематизированный анализ административных процедур государственной регистрации управляемых технических средств (гражданских воздушных судов Российской Федерации, сверхлегких гражданских воздушных судов авиации общего назначения, самоходных машин и других видов техники, иных транспортных средств), позволивший автору сделать акцент на отдельных характерных недостатках нормативной регламентации исследуемых процедур, сформулировать заслуживающие внимания и практической реализации выводы и предложения по унификации действий и решений регистрирующих органов и их должностных (С. 170 - 176).

В результате проведенного И.А. Нестеренко исследования в научный оборот вводятся новая трактовка таких административно-правовых категорий как «административная процедура государственной регистрации актов,



документов, прав, объектов», «административно-процедурные правоотношения регистрации актов, документов, прав, объектов», «меры государственной регистрации» юридических фактов, нормативных правовых актов, правомочий собственности на отдельные виды недвижимого имущества и сделок с ним, потенциально опасных объектов.

Структура диссертации, состоящей из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения и библиографического списка, логична, соответствует цели и задачам исследования.

Содержание диссертации, предлагаемые в ней выводы, являются результатом самостоятельного научного исследования И.А. Нестеренко проблем правового регулирования административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав и объектов. Представленная работа обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, и свидетельствуют о личном вкладе автора диссертации в науку.

Содержащиеся в диссертации положения и выводы могут быть использованы в научных исследованиях по теоретическим вопросам административной процессуализации, а также исследованиях в сфере регистрационной деятельности органов публичной администрации. Кроме того, как представляется, сформулированные в работе предложения по систематизации административного и административно-процессуального законодательства могут быть использованы в нормотворческой и правоприменительной деятельности федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации при разработке и (или) оптимизации административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов.

Результаты исследования, наряду с использованием в научно-исследовательской и практической деятельности, могут найти свое применение в образовательных организациях, осуществляющих подготовку специалистов в области юриспруденции, в преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Правоохранительные органы», а также специализированных учебных курсов по проблемам административного прав и процесса в рамках профессиональной переподготовки и повышения

квалификации работников, государственных и муниципальных служащих.

В качестве достоинства работы следует отметить значительное число нормативных правовых актов различной юридической силы, проанализированных диссертантом в ходе исследования (с. 209-225). Репрезентативность эмпирического материала диссертации подтверждается достаточным объемом правоприменительной практики регистрационной деятельности различных федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также судебной практики по отдельным вопросам регистрационной деятельности за период с 2008 по 2013 гг. (с. 8, 237-240), обобщение которой позволило выявить недостатки правовой регламентации исследуемых административных процедур государственной регистрации, и сформулировать предложения, направленные на их систематизацию и унификацию.

В то же время, диссертация И.А. Нестеренко, как и любая исследовательская работа, содержит ряд недостатков и дискуссионных моментов, свидетельствующие о недостаточной проработанности отдельных вопросов по теме исследования или требующие дополнительной аргументации.

1. Исследуя в §§ 1 и 2 главы 1 теоретические аспекты понятия, сущности и признаков административных процедур как категории административного права, диссертант обошел вниманием такую важнейшую характеристику данной категории, как правовые принципы административных процедур. Вместе с тем, как отмечается в научной литературе, принципы административных процедур с одной стороны, призваны ограничить пределы усмотрения должностных лиц органов публичной власти, а с другой - предоставить максимум свободы в реализации прав и интересов частных лиц.

2. На с. 50 диссертации автор, размышляя о видах регистрационной деятельности административных органов, в качестве одного из них называет деятельность по государственной регистрации программ для электронных вычислительных машин, баз данных и топологий интегральных микросхем. Однако в дальнейшем данная разновидность административных процедур не получила исследовательского развития на страницах диссертации. Вместе с тем, возможность такой регистрации предусмотрена и законодательством

Российской Федерации, в том числе Гражданским кодексом Российской Федерации (ст. ст. 1246, 1262, 1450, 1452), административными регламентами, утвержденными приказами Минобрнауки России.

Полагаем, что проведение исследования и анализа данного аспекта регистрационной деятельности безусловно обогатило бы работу И.А. Нестеренко и способствовало бы более полному достижению целевых установок, сформулированных автором.

3. Анализируя административную процедуру государственной регистрации юридического лица (с. 98-105), диссертант выделяет в качестве регистрирующего органа Федеральную налоговую службу и ее территориальные органы и в дальнейшем сосредотачивается на характеристике и путях совершенствования административно-процедурной регламентации деятельности только этого регистрирующего органа. Вместе с тем, перечень субъектов, осуществляющих функцию по государственной регистрации юридических лиц, определен в отечественном законодательстве шире. Помимо ФНС России и ее территориальных органов, указанную регистрацию осуществляют:

- Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы – в отношении общественных объединений, религиозных и ряда иных некоммерческих организаций (ст. 21 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»);

- Центральный банк Российской Федерации – в отношении кредитных организаций (ст. 12 Федерального закона от 2.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»).

К сожалению, исследование особенностей административных процедур государственной регистрации юридических лиц вышеуказанными субъектами регистрационной деятельности не нашло отражение в тексте диссертации.

Также автором не проанализированы особенности и ограничения, установленные действующим законодательством Российской Федерации по отдельным вопросам государственной регистрации юридических лиц. Так, например, Законом Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» установлен ряд серьезных ограничений на право ведения хозяйственной и предпринимательской



деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом на территории ЗАТО, на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организации с иностранными инвестициями. Указанные ограничения, безусловно оказывают влияние на нормативную регламентацию административных процедур государственной регистрации, а их конструктивное осмысление и интерпретация в рамках созданной И.А. Нестеренко модель повысило бы теоретическую и практическую значимость проведенного в диссертации исследования.

4. При рассмотрении вопроса о об административной процедуре государственной регистрации фактов выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг (с 115-121 диссертации) не были подвергнуты оценке особенности административной процедуры государственной регистрации выпусков акций, размещенных до вступления в силу Федерального закона «О рынке ценных бумаг» без государственной регистрации, установленные Федеральным законом от 10.12.2003 № 174-ФЗ «О государственной регистрации выпусков акций, размещенных до вступления в силу Федерального закона «О рынке ценных бумаг» без государственной регистрации».

Высказанные выше замечания хотя и несколько снижают общий уровень проведенного научного исследования, в целом не влияют на положительную оценку подготовленной диссертации. В целом работу И.А. Нестеренко отличает высокий научный уровень исследования, системный, логичный и полемичный стиль ее изложения, оригинальность суждений и выводов, а также новизна полученных научных результатов.

Основные выводы диссертационного исследования отражены в 13 научных публикациях по исследуемой теме, из них 4 работы опубликованы в ведущих рецензируемых научных изданиях, включенных в перечень ВАК России.

Автореферат диссертации И.А. Нестеренко и опубликованные им работы в целом отражают содержание диссертации.

Диссертация Нестеренко Игоря Анатольевича на тему «Административные

процедуры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов» является актуальным, самостоятельным научным исследованием и может рассматриваться как научно-квалификационная работа, содержащая решение задачи, имеющей существенное значение для отраслей административного и административно- процессуального права.

Диссертация Нестеренко Игоря Анатольевича соответствует специальности 12.00.14 - административное право; административный процесс, и отвечает требованиям ч. 2 п. 9 и п. 10 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук.

Отзыв на диссертацию Нестеренко И.А. подготовлен доктором юридических наук, доцентом, профессором кафедры конституционного и административного права А.В. Мартыновым.

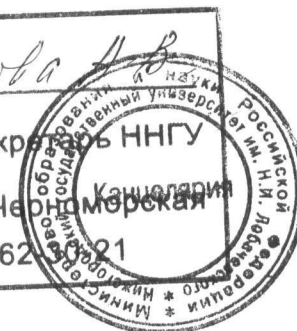
Отзыв на диссертацию Нестеренко И.А. на тему «Административные процедуры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов» обсужден и одобрен на заседании кафедры конституционного и административного права юридического факультета Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского «22» октября 2014 г. протокол №10.

Зав. кафедрой конституционного и административного права  
юридического факультета  
ННГУ им. Н.И. Лобачевского,  
кандидат юридических наук, доцент



А.В. Петров

Подпись Петрова А.В.  
 Заверяю. Ученый секретарь Петрова А.В.  
 Л.Ю. Черноморская  
 Тел. 462-21



ФГА ОУВО

Нижегородский  
государственный  
университет  
им. Н.И. Лобачевского  
603950

2-й этаж  
пр. Гагарина 23  
Тел (831) 462-30-03

Адрес эл. почты: [ини@унн.ги](mailto:ини@унн.ги)