

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Вятский государственный гуманитарный университет»

На правах рукописи



НЕСТЕРЕНКО ИГОРЬ АНАТОЛЬЕВИЧ

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ
АКТОВ, ДОКУМЕНТОВ, ПРАВ, ОБЪЕКТОВ

Специальность 12.00.14 – административное право; административный процесс

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук,
профессор П.И. Кононов

Киров 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ, ДОКУМЕНТОВ, ПРАВ, ОБЪЕКТОВ	
§1. Понятие, сущность и структура административной процедуры.....	17
§2. Понятие, основные виды и характерные признаки административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов.....	48
§3. Административно-процедурные правоотношения государственной регистрации актов, документов, прав, объектов.....	72
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ СТРУКТУРЫ И СОДЕРЖАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ, ДОКУМЕНТОВ, ПРАВ, ОБЪЕКТОВ	
§1. Особенности структуры и содержания административных процедур государственной регистрации юридических фактов.....	89
§2. Особенности структуры и содержания административных процедур государственной регистрации подзаконных нормативных правовых актов.....	123
§3. Особенности структуры и содержания административных процедур государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним.....	144
§4. Особенности структуры и содержания административных процедур государственной регистрации потенциально опасных объектов.....	161
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	190
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	208
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	209

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В Указе Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ 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 процедурой² 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 законов³, постановлений Правительства РФ⁴, правилах государственной регистрации, утвержденных федеральными органами исполнительной власти¹.

¹СЗ РФ. № 11.2004.Ст. 945.

²См.: п.18 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 // СЗ РФ. 2011. № 47. Ст. 4933.

³См., например, ФЗ от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния», ФЗ от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», ФЗ от 24.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», ФЗ от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»; ФЗ от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», ФЗ от 14.03.2009 № 31-ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними» и др.

⁴См., например, постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»,

Из анализа сформировавшегося отечественного законодательства, регламентирующего функцию государственной регистрации актов, документов, прав, объектов, следует отметить, что данная функция возложена на множество самых разнообразных органов исполнительной власти, а также в отдельных случаях делегирована другим субъектам административного права. Так, указанную функцию призваны исполнять: ряд федеральных министерств и их территориальные органы (Минюст России, Минтранс России, МВД России, Минсельхоз России, Минобороны России); многочисленные федеральные службы (Росрееср, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Россельхознадзор, ФНС России, ФМС России и др.); отдельные федеральные агентства (Федеральное агентство воздушного транспорта, федеральное агентство специального строительства), 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, объектов².

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

постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию».

¹См., например, приказы Минтранса России: от 26.09.2001 № 144 «Об утверждении Правил государственной регистрации судов»; от 12.10.2010 № 277 «Об утверждении Правил регистрации судов и прав на них в морских портах». от 18.11.2011 № 287 «Об утверждении Порядка государственной регистрации сверхлегких гражданских воздушных судов авиации общего назначения», Правилах государственной регистрации тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним органами государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации, утвержденных Министерством сельского хозяйства 16.05.1995.

² Регламентация и стандартизация предоставления государственных и муниципальных услуг, а также перевод этих услуг в электронный вид. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform> (дата обращения: 26.09.2013).

свыше 116 наименований, а типовой перечень муниципальных услуг – 65 наименований. Информация более чем о 14500 услугах (функциях) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в среднем 175 услуг на субъект Российской Федерации) размещена в региональном разделе федерального реестра государственных услуг. На муниципальном уровне по оценке Минюста России оказывается более чем 32500 муниципальных услуг¹.

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 такой важнейших категорий административного права, как «административный процесс» и «административная процедура» освещалась в трудах таких ученых, как 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 Беркутовой О. С., Дегтяревой Е.А., Зюзина

¹ Регламентация и стандартизация предоставления государственных и муниципальных услуг, а также перевод этих услуг в электронный вид. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform> (дата обращения: 26.09.2013).

В.А., Ефремова М.О., Лазарева И.М., Морозовой О.В., Никольской А.А., Помазуева А.В., Силайчева М. В. и др.

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

Отдельные административно-правовые аспекты государственной регистрационной деятельности органов исполнительной власти изучены в работах Доброва А.Н., Игнатовой М.С., Михольской В.В, Киселева Ф.Н., Старикова И.Ю. 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 особенности структуры и содержания административных процедур государственной регистрации потенциально опасных объектов, разработка мер по оптимизации выделенных процедур.

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

Предмет исследования составляет совокупность норм, образующих административные процедуры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов, а также тенденции и перспективы их развития 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 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. Стариков, 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. Дугенеца, 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 составили материалы регистрационной деятельности Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства здравоохранения Российской Федерации, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальных органов, Федеральной налоговой службы и ее территориальных органов, Федеральной службы по финансовым рынкам, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, территориальных органов Федеральной миграционной службы, Федерального агентства воздушного транспорта, 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 работы. Представленная работа 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.

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, государственной регистрации уставов муниципальных образований, государственной регистрации нормативных актов организаций, государственной регистрации 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 положения и выводы:

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, иных 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, иных 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 «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, а также 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 работы 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, возлагаемой на органы исполнительной власти.

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 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. Основные положения диссертации 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 диссертационного исследования. 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»¹ (в части уточнения состава административного

¹ ФЗ от 28.12.2013 № 430-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.63 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст. 6995.

правонарушения за нарушение порядка предоставления государственных и муниципальных услуг), а также Закона Новосибирской области от 02.04.2014 № 421-ОЗ «О внесении изменений в Закон Новосибирской области «Об административных правонарушениях в Новосибирской области»¹ (в части установления административной ответственности за нарушение порядка предоставления государственных и муниципальных услуг).

Отдельные теоретические положения и практические рекомендации диссертационного исследования были успешно использованы в практике деятельности Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Новосибирской области по совершенствованию процесса организации и осуществления деятельности по государственной регистрации уставов муниципальных образований, государственной регистрации муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, ведении государственного реестра уставов муниципальных образований Новосибирской области, а также в практике деятельности Инспекции государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Новосибирской области по организации предоставления государственной услуги по регистрации тракторов, самоходных дорожно-строительных машин, иных машин и прицепов к ним, а также выдаче на них государственных регистрационных знаков.

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

¹ Закон Новосибирской области от 02.04.2014 № 421-ОЗ «О внесении изменений в Закон Новосибирской области «Об административных правонарушениях в Новосибирской области» // Советская Сибирь. 2014. 9 апреля. № 64.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ, ДОКУМЕНТОВ, ПРАВ, ОБЪЕКТОВ

§ 1. Понятие, сущность и структура административной процедуры

В этимологическом смысле процедура (от лат. procedure) означает официальный порядок действий, выполнения, обсуждения чего-нибудь¹.

Применительно к сфере правового регулирования процедуру, как правило, связывают с официально установленным порядком действий при обсуждении, ведении какого-либо дела, деятельности и т.п.². В этом случае процедуру называют правовой, связывая ее с такой категорией, как «юридическая форма». Например, И.М. Зайцев под правовой процедурой понимает нормативно установленный порядок осуществления юридической деятельности, т.е. определенной юридической формы³. Ю. Гревцов рассматривает правовую процедуру как порядок (условия) совершения определенных действий в юридической сфере⁴. К мысли о признании правовой процедуры в качестве составной части процессуальной формы приходит Ю.Н. Стариков⁵.

Признавая взаимосвязь правовой процедуры с юридической формой, практически все исследователи сходятся во мнении, что правовые процедуры связаны с определенными видами деятельности или определенными действиями органов публичной власти (органов государственной власти или органов местного самоуправления) и их должностных лиц, но до настоящего времени не пришли к единому мнению о перечне таких видов деятельности (действий).

¹ См.: Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. – М., 2001. С 575.

² Тихомиров Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М. Ю. Тихомирова.- М., 1999. С. 373.

³ Зайцев И.М., Зайцев И.М. Правовые процедуры и судебные процессы. Теория государства и права: курс. лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М., 2000. С. 446.

⁴ Гревцов Ю. Проблемы теории правового отношения. - Л., 1981. С. 73.

⁵ Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. - М., 2009. С. 674.

Так, например, Ю.Н. Стариков считает, что правовые процедуры связаны с законотворческой, правоприменительной и судебной деятельностью органов публичной власти, и, соответственно, выделяет законотворческие, административные, судопроизводственные процедуры. Законотворческие процедуры автор рассматривает как непосредственно устанавливающие порядок принятия законов. Судопроизводственные процедуры отождествляются автором со специальными правовыми процедурами, разработанными для судопроизводства, а административные процедуры связываются с правоприменительной деятельностью органов публичного управления и их должностных лиц, в том числе в процессе принятия индивидуальных административных актов¹.

Существует также мнение, что правовые процедуры применяются лишь во внесудебных неюрисдикционных производствах и поэтому обращены к органам и учреждениям представительной и исполнительной власти².

С нашей точки зрения, взаимосвязь правовой процедуры с юридической формой не вызывает сомнений. При этом необходимо отметить, что государственная деятельность судебных, законодательных и исполнительных органов различается по целевой направленности и содержанию, предопределяющими различия в применяемых данными органами процедурных правилах. В этой связи будет логичным признать право на существование самостоятельных видов правовых процедур в сфере реализации исполнительной, судебной и законодательной власти, а также иных специфических видов правовых процедур, связанных с отдельными видами государственной деятельности органов публичной власти и публичных должностных лиц (например, правовые процедуры прокурорского надзора и др.). Следуя высказанной точке зрения, логично выделить административные процедуры в сфере реализации исполнительной власти, рассматривая взаимосвязь данной категории прежде всего с деятельностью органов исполнительной власти.

¹ Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. - М., 2009. С. 675.

² См., например, Зайцев И.М. Правовые процедуры и судебные процессы. Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М., 2000. С. 447.

Признавая существование административных процедур в сфере реализации исполнительной власти, необходимо заметить, что при отсутствии законодательного определения под органом исполнительной власти в специальной литературе, как правило, понимают «некоммерческую государственную организацию, образованную в системе органов исполнительной власти и осуществляющую в установленных законом пределах публичную власть государства для обеспечения целей, принципов, режима повседневного управления делами общества на основе реализации своего индивидуального правового статуса путем организации исполнения и непосредственного исполнения правовых актов, принимаемых как самостоятельно, так и другими государственными органами¹, или как «государственную организацию, часть системы органов исполнительной власти в Российской Федерации, учрежденную самим государством для исполнения и обеспечения исполнения законов и иных нормативных правовых актов, реализации функций государственного управления во всех сферах жизни государства и общества посредством использования специальных форм и методов осуществления управленческих действий, обладающую соответствующей структурой, компетенцией, государственно-властными полномочиями и штатом государственных служащих»².

Вместе с тем многие ученые-административисты, рассматривая органы исполнительной власти в качестве субъектов административного права, отождествляют их с административными органами или административными органами публичной власти³.

Термин «административный орган» используется в некоторых федеральных законах для разделения функций судебных органов и отдельных субъектов исполнительной власти. Так в гл. 25 АПК РФ употребляется понятие «административные органы», в качестве которых рассматриваются государственные органы и административные комиссии, имеющие право

¹ Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. – Саратов, 2006. С. 123.

² Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – М., 2009. С. 215.

³ См., например: Административное право России / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киячханова. – М., 2009. С. 122 – 135; Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России. - М., 2014. С. 25 - 29.

принимать решения о привлечении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности. При отсутствии законодательного определения данного понятия в специальной литературе выдвигается предложение считать административным органом, созданную в установленном административным законодательством порядке государственную или муниципальную организацию, а также индивидуального субъекта, которые уполномочены на осуществление административно-публичной деятельности от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования и наделены соответствующими административными полномочиями нормотворческого, регулятивного и (или) охранительно-защитного характера¹.

Учитывая сформировавшиеся научные определения органа исполнительной власти, использование термина «административные органы» в контексте с административными процедурами представляется предпочтительным, так как в настоящее время полномочия по установлению и реализации порядка разработки и утверждения административных регламентов, содержащих административные процедуры исполнения государственных функций и оказания публичных услуг (государственных и муниципальных), по сути, делегированы Правительством РФ не только органам исполнительной власти, но также органам местного самоуправления². В этой связи в рамках проводимого исследования под административными органами предлагается понимать органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, а также их должностные лица, наделенные полномочиями по разработке и (или) применению административных процедур.

Сторонники взаимосвязи административной процедуры с реализацией исполнительной власти рассматривают данную категорию как порядок реализации административно-властных полномочий, направленных на

¹Административное право России: Учебник / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киясханова.- М., 2009. С. 123.

² Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (в ред. от 23.01.2014) // СЗ РФ. 2011. № 47. Ст. 4933.

разрешение юридического дела или выполнение управленческой функции¹, как урегулированный нормами права порядок последовательного совершения административным органом определенных действий, направленных на разрешение им индивидуального юридического дела², как порядок деятельности органов исполнительной власти по рассмотрению и разрешению индивидуальных дел, результатом которого будет издание индивидуального административного акта, и который направлен на обеспечение реализации прав и законных интересов частных лиц в процессе их взаимодействия с органами исполнительной власти в рамках выполнения последними своих задач и функций³, как порядок осуществления административным органом деятельности (производства по разрешению подведомственных дел) или совершения отдельных административно-правовых действий⁴ и др.

Отдельные авторы предлагают понимать административную процедуру не во взаимосвязи с порядком осуществления деятельности административных органов или органов исполнительной власти, а как определенный вид деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

В частности, сторонники такого подхода понимают административную процедуру как «урегулированную нормами права правоприменительную деятельность органов исполнительной власти по разрешению подведомственных им юридических дел»⁵, «урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность компетентных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, обладающих государственно-властными полномочиями, по рассмотрению и разрешению индивидуальных

¹ Цит. по: Стариков Ю.А. От административной юстиции к административному судопроизводству / Ю.Н. Стариков / Сер. Юбилей, конференции, форумы. – Воронеж, 2003. Вып 1. С. 41.

² См., например: Управленческие процедуры. - М., 1988. С. 5; Яковенко О.В. Правовая процедура: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 1999. С. 7; Тихомиров Ю.А., Таланина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 4.

³ См.: Морозова О.В. Административные процедуры в Российской Федерации, США, ФРГ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2010. С. 9.

⁴ Административное право России: Учебник / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киясханова.- М., 2009. С. 126.

⁵ Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2002. С. 7.

административных дел, в которых отсутствует спор»¹, «нормативно урегулированную, ориентированную на достижение конкретного результата документируемую деятельность различных субъектов (по крайней мере, один из которых является государственным, муниципальным органом или должностным лицом), которая состоит из последовательно сменяющих друг друга актов поведения (этапов, стадий процедуры), в ходе которой реализуется компетенция указанных субъектов, применяются нормы различных отраслей права и принимаются различные акты управления (как промежуточные, так и окончательные), по содержанию не связанные с судебным рассмотрением споров о субъективном публичном праве, ни с применением мер административного принуждения»², «форму осуществления исполнительной власти»³, «урегулирование правовых споров»⁴, «защиту прав и свобод человека и гражданина»⁵, и др.

Несколько иную позицию занимают ученые, высказывающие мнение о том, что административная процедура связана, как правило, с каким-либо типизированным видом административно-правовых мер и, соответственно, представляет собой «систему административно-процессуальных норм, определяющих срочность, последовательность, вид и характер ряда типичных, взаимосвязанных действий и решений административных органов по применению отдельных административно-правовых мер»⁶. Раскрывая понятие административной процедуры, сторонники данного подхода справедливо

¹ Силайчев М.В. Правовая теория и практика административной процедуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2009. С. 8.

² Никольская А.А. Административные процедуры в системе публичного управления: проблемы административно-правового регулирования. - Воронеж, 2007. С. 63.

³ См., например: Дегтярева Е.А. Административные процедуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Ростов н/Д, 2007.

⁴ См.: Соловцов С.Н. Проблемные вопросы, связанные с законодательным совершенствованием административных процедур урегулирования споров // Арбитражные суды: теория и практика правоприменения: Сб. статей к 75-летию Государственного арбитража – Арбитражного суда Свердловской области. – Екатеринбург, 2006. С. 435 - 448.

⁵ Власенков В.В. Роль административных процедур в деятельности органов исполнительной власти по обеспечению прав и законных интересов граждан // Закон Российской Федерации «О милиции»: 15 лет на защите прав и свобод граждан: Материалы научно-практической конференции 21 апреля 2006 г. - М., 2006. С. 88 - 92.

⁶ Стахов А.И. К вопросу о систематизации федерального административно-процессуального законодательства. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции. Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В. Д. Сорокина 15 марта 2011 г. - СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2011. С. 33.

подчеркивают установленную в нормативных актах Правительства РФ взаимосвязь административной процедуры с исполнением государственных функций, возлагаемых на административные органы, и связывают ее с применением административно-правовых методов¹. Признавая административную процедуру в качестве нормативного регулятора, Ю.Н. Старилов справедливо подчеркивает, что административные процедуры включаются законодателем в правовую систему и в структуру современного правового государства вообще, а в систему осуществления исполнительной власти в частности из-за необходимости внесения в организацию и функционирование публичной власти надлежащего порядка, обеспечения соблюдения принципа законности, установления гарантий полезности, эффективности и открытости административных действий². В этой связи законодатели многих зарубежных стран в целях обеспечения высокого уровня административного правопорядка успешно издали ряд специальных законов об административных процедурах. В частности, закон об административной процедуре действует в США с 1946 года³. В указанном законе содержатся положения, регулирующие порядок информирования граждан о деятельности администрации, порядок административного нормотворчества и квазисудебной деятельности соответствующих учреждений. В Германии с 1976 года действует закон об административной процедуре⁴, регламентирующий издание индивидуальных административных актов. Законы об административных процедурах изданы и действуют в Австрии с 1991 г., в Испании с 1992 г., в Швейцарии с 1968 г., в Японии с 1993 г., а также в ряде других стран. Из стран СНГ законы, регулирующие административные процедуры, приняли, например, Республика Беларусь⁵, Республика Казахстан¹, Кыргызская Республика²,

¹ См., например: Киселев Ф.Н. Административное санкционирование как метод обеспечения безопасности в Российской Федерации: Дисс.... канд. юрид. наук. - М., 2009. С. 24 - 25.

² Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. - М., 2009. С. 677.

³ См.: Administrative Procedure Act, passed 6 June 2001 (RT1 I 2001, 58, 354).

⁴ См.: *Verwaltungsverfahrensgesetz* [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.verwaltungsverfahrensgesetz.de>. Дата обращения: 19.12.2011.

⁵ См.: Закон Республики Беларусь от 28.10.2008 № 433-З «Об основах административных процедур» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2008. - № 264. - С. 37 – 52.

некоторые другие страны. В Российской Федерации законопроект «Об административных процедурах» трижды вносился на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации, но, к сожалению, пока безрезультатно³.

При отсутствии в России единого научного понимания административной процедуры и успешного законодательного опыта нормативной регламентации административных процедур, Правительство РФ установило нормативную дефиницию административной процедуры, которая, с одной стороны, связывает данную категорию с исполнением государственной функции, возлагаемой на орган исполнительной власти, и сводится к логически обособленной последовательности административных действий при исполнении данной функции, имеющих конечный результат⁴. С другой стороны, административная процедура определяется как логически обособленная последовательность административных действий при предоставлении государственных услуг и услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, имеющих конечный результат и выделяемых в рамках предоставления государственной услуги⁵. Следуя избранному подходу, Правительство РФ формально разделяет административные процедуры, связанные с исполнением государственной функции и административные процедуры, связанные с предоставлением государственных услуг⁶, а также не признает в качестве административных процедуры внутренней организации

¹ См.: Закон Республики Казахстан от 27.11.2000 № 107-III «Об административных процедурах» // Ведомости Парламента. - 2000. - № 20. - Ст. 379.

² См.: Закон Кыргызской Республики от 22.12.2003 №16 «Об административных процедурах» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.center.gov.by/debur/docs/law/zakonkr.htm>.

³ См.: проекты федеральных законов № 64090-3, № 284733-3, № 28350-4 [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law>. Дата обращения: 02.03.2012.

⁴ См.: п. 18 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденные постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

⁵ См.: п. 15 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденные постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

⁶ См.: постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

органов исполнительной власти¹ и процедуры взаимодействия органов исполнительной власти², которые разрабатываются и закрепляются в соответствующих регламентах федеральных органов исполнительной власти.

Мы одобряет меры по регламентации административных процедур в России, но считаем необходимым отметить, что избранный подход к определению административной процедуры отчасти не соответствует Указу Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в котором деятельность органа исполнительной власти по оказанию государственных услуг справедливо определяется в качестве одной из возлагаемых на данный орган функций. Кроме того необходимо обратить внимание, что исполнение любой государственной (административно-правовой) функции органом исполнительной власти, по сути, всегда носит комплексный характер, так как связано не только с поведением физических и юридических лиц, но также зависит от уровня внутренней организации и взаимодействия органа исполнительной власти с иными органами публичной власти (государственными органами и органами местного самоуправления).

Оценивая в комплексе приведенные доктринальные подходы к пониманию административной процедуры, мы считаем, что отождествление административной процедуры с какими-либо действиями или отдельными видами деятельности органов публичной власти и их должностных лиц представляются ошибочным, так как приводят к смешиванию таких категорий, как «форма» и «содержание».

Не стоит также буквально понимать под административной процедурой порядок или последовательность осуществления деятельности административных органов или органов исполнительной власти, иных органов публичной власти. Термин «порядок» имеет множество этимологических значений³ и в юридической науке, по сути, отождествляется с правильным, налаженным

¹ См.: постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. // СЗ.РФ.2005. № 31. Ст.3233.

² См.: постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

³ См., например: Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка - М., 2001. С. 515.

состоянием социальной жизни, результатом воздействия права, которое имеет определенное содержание.

Наиболее убедительным, на наш взгляд, представляется признание 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.

Следуя приведенной научной позиции, можно утверждать, что совершая в соответствии с административной процедурой отдельные действия по применению типичных административно-правовых мер, административный орган реализует возложенные на него государственные функции. Например, федеральная служба в соответствии с определенными административными процедурами применяет такие типизированные административно-правовые меры исполнения функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, возложенной на данный орган Президентом РФ (меры по контролю и надзору), как государственная регистрация прав, объектов, состояний, документов, выдача лицензий и разрешений, проверка исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения.

Федеральные агентства в соответствии с определенными административными процедурами применяют такие типизированные административно-правовые меры по исполнению функции оказания государственных услуг (административно-правовые меры оказания государственных услуг), как предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им

федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Федеральное министерство в соответствии с определенными административными процедурами применяет такие типизированные административно-правовые меры по исполнению функции нормативно-правового регулирования (административно-правовые меры нормативно-правового регулирования), как издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Признавая связь административной процедуры с действиями административных органов, нельзя обойти мнение отдельных ученых, которые полагают, что данные действия логически обособлены, так как связаны общей задачей и конечным единым правовым результатом¹.

В целом мы разделяем приведенную научную позицию и считаем, что административно-правовой результат действий административного органа, совершаемых в соответствии с административной процедурой, выражается в промежуточных и конечных юридически значимых решениях, оформлении юридически значимых документов по применению материальных норм административного, финансового, налогового, экологического и других отраслей публичного права, влекущих возникновение, изменение или прекращение определенных административных прав и обязанностей физических и юридических лиц, государственных органов и органов местного самоуправления.

¹ См.: К.Д. Давыдов. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / под ред. Ю.Н. Старилова: Монография. - М., 2010. С. 29.

Обобщая изложенное, представляется возможным констатировать, что административная процедура представляет собой систему административно-процессуальных норм, определяющих порядок действий 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).

Основываясь на сформулированном определении, необходимо заметить, что административная процедура как специфическая система административно-процессуальных норм имеет определенную структуру. Элементами структуры административной процедуры, на наш взгляд, являются специальные критерии, определяющие порядок действий административного органа по применению типизированных административно-правовых мер. В этой связи необходимо отметить, что о существовании отдельных видов критериев, определяющих порядок указанных действий административного органа, упоминается в трудах некоторых ученых-административистов. Так, например, П.И. Кононов справедливо выделяет такие критерии, как стадийность (последовательность, очередность совершения соответствующих действий административного органа) и способы их официально-документального оформления (фиксации)¹.

Особого внимания и поддержки заслуживает нормативное требование Правительства РФ о выделении в каждой административной процедуре таких обязательных элементов, как: а) основания для начала административной процедуры; б) содержание каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры, продолжительность и (или) максимальный

¹ Административное право России / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киляханова. - М., 2009. С. 426.

срок его выполнения; в) сведения о должностном лице, ответственном за выполнение каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры; г) условия, порядок и срок приостановления исполнения государственной функции в случае, если возможность приостановления предусмотрена законодательством Российской Федерации; д) критерии принятия решений; е) результат административной процедуры и порядок передачи результата, который может совпадать с основанием для начала выполнения следующей административной процедуры; ж) способ фиксации результата выполнения административной процедуры, в том числе в электронной форме, содержащий указание на формат обязательного отображения административной процедуры¹.

Не отвергая сложившиеся научные и нормативные подходы, структуру административной процедуры, с нашей точки зрения, можно определить как логически построенную конструкцию, состоящую из таких взаимосвязанных элементов, как:

1. «Общие положения». Данный элемент исследуемой процедуры образуют нормы, в которых закрепляются понятие, основания и условия применения административной процедуры, вид (характер) и подведомственность административного дела, связанного с применением типизированных административно-правовых мер исполнения возложенной на административный орган (должностное лицо) унифицированной государственной (административно-правовой) функции.

2. «Последовательный ряд типизированных административно-правовых мер исполнения возложенной на административный орган (должностное лицо) унифицированной государственной (административно-правовой) функции)». Выделяемый элемент составляют нормы, в которых формально определяются способы и приемы, применяемые административным органом, уполномоченными должностными лицами данного органа в целях исполнения возложенной на

¹ См.: постановление Правительства РФ от 11.11.2005 № 679 (ред. 16.05.2011) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.

данный орган унифицированной государственной (административно-правовой) функции.

3. «Типизированные решения, принимаемые по административному делу и их основания», содержащий нормы, в которых определяются характерные, типичные промежуточные и конечные решения административного органа по применению типизированных административно-правовых мер исполнения возложенной на данный орган унифицированной государственной (административно-правовой) функции.

4. «Общая нормативная продолжительность административной процедуры». Выделяемый элемент образуют нормы, устанавливающие максимальный срок, в течение которого административный орган обязан совершить весь комплекс действий по применению типизированных административно-правовых мер исполнения возложенной на данный орган унифицированной государственной (административно-правовой) функции.

5. «Вид, характер, нормативная продолжительность, правила документального оформления типизированных действий административного органа». Названный элемент структуры административной процедуры состоит из норм, определяющих характер, конечное число, последовательность, срочность (нормативная продолжительность) взаимосвязанных фрагментов (шагов) характерных, типичных действий компетентного административного органа (должностного лица) по применению типизированных административно-правовых мер исполнения возложенной на данный орган унифицированной государственной (административно-правовой) функции;

6. «Условия, дозволения, ограничения и запреты, установленные по делам о государственной регистрации актов, документов, прав, объектов», состоящий из норм, закрепляющих административно-процессуальные условия проведения процедуры, права и обязанности заявителя данной процедуры, административного органа и его должностных лиц.

7. «Ответственность за нарушение или ненадлежащее выполнение процедурных правил», образуют нормы, формально определяющие основания,

виды и меры юридической ответственности, применяемые к административному органу, должностным лицам данного органа, а также заявителю процедуры за совершение действий или бездействие, связанных с нарушением или ненадлежащим исполнением установленных процедурных правил.

Элементы предложенной структуры административной процедуры, как нормативного регулятора носят комплексный характер, но при этом вполне сопоставимы с элементами правовой нормы. К примеру, элемент структуры административной процедуры «Общие положения» выполняет ту же роль, что и гипотеза правовой нормы. Элемент «Ответственность за нарушение или ненадлежащее выполнение процедурных правил» имеет то же назначение, что санкция правовой нормы. Оставшиеся элементы административной процедуры, по сути, выполняют те же функции, что и диспозиция правовой нормы.

С позиции изложенной точки зрения административная процедура представляется комплексным (составным) специфическим административно-правовым средством, а административно-правовая норма – первичным (элементарным) правовым средством.

При отсутствии единого подхода к пониманию сущности и структуры административной процедуры ученые-административисты не приходят также к согласию о границах сферы ее применения. Одни ученые ограничивают сферу применения административных процедур сферой внешневластной позитивной деятельности органов исполнительной власти¹. Другие считают, что административные процедуры должны регламентировать как позитивную внешневластную деятельность органов исполнительной власти, так и деятельность данных органов в охранительной сфере². Существует также мнение, что административная процедура охватывает административные действия

¹ См., например, Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации. автореф. дис....канд. юрид. наук. - М., 2002. С. 7 - 8.

² См., например, Никольская А.А. Административные процедуры в системе публичного управления: дис. ...канд. юрид. наук. – Воронеж, 2007. С. 96.

внешнеуправленческой и внутриорганизационной направленности позитивного и охранительного характера¹.

С нашей точки зрения, при определении границ предметной сферы административной процедуры необходимо исходить из того, какую роль призваны выполнять административные процедуры в сфере реализации исполнительной власти. В этой связи мы разделяем мнение Ю.Н. Старилова о том, что административные процедуры включаются законодателем в правовую систему и в структуру современного правового государства вообще, а в систему осуществления исполнительной власти в частности из-за необходимости внесения в организацию и функционирование публичной власти надлежащего порядка, обеспечения соблюдения принципа законности, установления гарантий полезности, эффективности и открытости административных действий². Соответственно, на наш взгляд, административные процедуры должны регламентировать все основные направления нормотворческой и правоприменительной деятельности административных органов, прямо либо косвенно связанных с ограничением прав и законных интересов граждан и организаций, а именно: издание подзаконных нормативных правовых актов, все основные направления внешневластной правоприменительной деятельности административных органов (в том числе урегулированные нормами административного права: позитивная деятельность, связанная с правомерной деятельностью граждан и организаций, административно-деликтная деятельность, связанная с административно-правовыми спорами и административными правонарушениями, административно-казуальная деятельность, связанная с происшествиями техногенного, природного и иного характера), внутриорганизационная и внутрисистемная деятельность (взаимодействие структурных подразделений, взаимодействие с иными органами публичной власти).

¹ См., например, Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / под. ред. Ю.Н. Старилова. Монография. - М., 2010. С. 29 - 30.

² Старилов Ю.Н. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. - М., 2009. С.677.

Исследуя природу и сферу применения административной процедуры, следует заметить, что административную процедуру традиционно включают в структуру административного процесса¹. В этой связи нельзя не отметить взаимосвязь данной категории с такими дискуссионными понятиями, как «административный процесс», «административное производство», «административный акт».

Оценивая действующее административное законодательство, а также научную и учебную административно-правовую литературу, можно прийти к выводу, что в административно-правовой науке сложился ряд доктринальных подходов к пониманию административного процесса как разновидности юридического процесса, которые в обобщенном виде можно разделить на два основных научных течения: комплексная концепция административного процесса и правоприменительная концепция административного процесса².

Суть комплексной концепции административного процесса заключается в том, что в содержание административного процесса и административного производства включаются, как правотворческая, так и нормотворческая деятельность органов государственного управления. Данную концепцию в административно-правовой литературе, как правило, называют, «управленческой» концепцией административного процесса³. Основу указанной концепции составляют научные позиции В.Д. Сорокина, поддержанные такими учеными, как В.М. Горшенев, Е.В. Додин, В.А. Юсупов, Б.М. Лазарев, Д.Н. Бахрах, О.К. Застрожная, И.В. Панова и др.

Сторонники комплексной (управленческой) концепции административного процесса делят его на отдельные составные части и выделяют в его структуре различные виды административных производств по изданию нормативных

¹ См.: Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 3 - 13.

² См., например: Гриб У.В. Административное производство по административно-правовым спорам: дис... канд. юрид. наук. - М. 2009. С. 13.

³ См., например: Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Киясханова. - М., 2004. С. 4 - 7; Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. - СПб., 2004. С. 192 - 207.

управленческих актов¹, а также отдельные виды правоприменительных административных производств².

Большинство авторов-сторонников комплексной концепции административного процесса не включают в содержание административного процесса административное судопроизводство, то есть деятельность судов по разрешению дел, возникающих из административных правоотношений. В качестве административного процесса ими рассматривается лишь деятельность субъектов исполнительной власти по разрешению индивидуальных юридических дел, возникающих в управленческой сфере³.

Правоприменительная концепция административного процесса строится на том, что в содержание административного процесса включается исключительно правоприменительная деятельность органов государственного управления. Разработчиками данной концепции являются: Н.Г. Салищева, А.П. Ключниченко, А.В. Самойленко, П.И. Кононов, Ю.М. Козлов, А.П. Корнев, В.А. Лория, Л.Л. Попов и др.

Авторы данной концепции предлагают его различные определения исходя из собственного понимания принципов, границ содержания и структуры административного процесса.

Так, например, Н.Г. Салищева под административным процессом понимает «регламентированную законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения»⁴. Деятельность органов государственного управления, связанная с решением внутриаппаратных задач, а также с реализацией их внешней компетенции, то есть властно-организующая деятельность в отношении граждан и организаций рассматривается автором не

¹ Застрожная О.К. Советский административный процесс. - Воронеж, 1985. С. 32 - 36.

² См., например: Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. - М., 2004. С. 304 - 308; Панова И.В. Административно - процессуальное право России. - М., 2007. С. 54 - 55.

³ См., например: Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 14.

⁴ Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. - М., 1964. С. 11.

как административный процесс, а как административное производство. Соответственно, административное производство, с точки зрения Н.Г. Салищевой, представляет собой «порядок разрешения индивидуальных дел в рамках внутриорганизационной деятельности аппарата управления», а административный процесс – это внешняя функция соответствующего органа, заключающаяся в разрешении в принудительном порядке спора либо применении мер государственного принуждения¹. Чаще всего изложенный подход к пониманию административного процесса называют «юрисдикционным»².

Некоторые сторонники правоприменительной концепции исключают из административного процесса не только нормотворческую деятельность в сфере государственного управления, но и деятельность по организации аппарата управления и по формированию органов управления³.

С точки зрения других ученых, административный процесс – это внешняя правоприменительная деятельность органов и учреждений исполнительной власти, исполнительных органов местного самоуправления, иных уполномоченных государством субъектов управления (административных органов) по урегулированию (разрешению) индивидуальных юридических дел, возникающих на основе различных материальных норм права, в пределах их компетенции, осуществляемая в предусмотренных процессуальными нормами права несудебных формах (процедурах)⁴.

В связи с различиями в суждениях о содержании административного процесса как разновидности правоприменительной деятельности существуют и различные подходы к пониманию административных производств, выделяемых структуре административного процесса.

Одни авторы, сторонники правоприменительной концепции административного процесса, под административным производством понимают

¹ Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. - М., 1964. С. 13.

² См., например: Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Киясханова. - М., 2004. С. 4 - 6.

³ См., например Лория В.А. Проблемы кодификации советского административно-процессуального права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - Киев, 1976. С. 16 - 17.

⁴ См., например: Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования: Монография. - Киров, 2001. С. 32.

совокупность административно-процессуальных норм, регламентирующих порядок рассмотрения и разрешения тех или иных однородных групп административных дел¹. Другие определяют административное производство как урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по разрешению в особом процессуальном порядке определенной категории административных дел².

Несмотря на существенные различия приведенных подходов, они сходятся в том, что административное производство рассматривается во взаимосвязи с разрешением особого вида юридических (административных) дел несудебными органами. При этом, оценивая специальную административно-правовую литературу, можно обнаружить различные подходы к пониманию административного дела.

В частности, в контексте с административно-правовым спором административное дело понимают как процессуально-структурированный массив документов по предмету административного спора³ или как публично-правовой спор о законности правовых актов и действий (бездействий) субъектов публичного управления, в том числе и споры о законности и обоснованности постановлений о наложении административных взысканий⁴

В.Д. Сорокин рассматривает административное дело как синоним индивидуально-конкретной ситуации, сложившейся в сфере государственного управления, которая предусмотрена материальной правовой нормой и для своего юридического разрешения (прежде всего в положительном ключе) требует соответствующей юридической процедуры в виде адекватного административного производства, входящего в административный процесс⁵.

¹ См., например: Коренев А.П. Административное право России. М., 2000. С. 250; Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. - М., 1999. С. 386.

² См., например: Кононов П. И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования: Монография. - Киров, 2001. С. 39.

³ Тихомиров Ю.А. Конституционные основы формирования и деятельности административных судов // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах. - М., 2001. С. 28.

⁴ Антонова Л.С. Административная ответственность и проблемы административного права (Четвертые «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2000. № 10. С. 34.

⁵ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: Учебник. - СПб., 2004. С. 222.

Ю.М. Козлов определяет административное дело как возникающий в сфере государственно-управленческой деятельности вопрос, связанный с применением административно-правовых норм и требующий в целях его разрешения распорядительных (оперативно-исполнительных) действий полномочных исполнительных органов (должностных лиц)¹.

С точки зрения П.И. Кононова, под административным делом следует понимать юридический вопрос (совокупность юридических вопросов), возникающий на основе материальных норм административного или других отраслей права в отношении индивидуально определенного физического или юридического лица (лиц) и подлежащий в соответствии с действующим законодательством разрешению компетентным административным органом.

И.В. Панова отмечает, что в соответствии со ст. 126 Конституции РФ, административное дело возникает из управленческих (административных) правоотношений, в которых одним из субъектов является исполнительный орган публичной власти (администрация)².

По мнению А.Б. Зеленцова, административное дело – это такая правовая ситуация (конфликтного или неконфликтного характера), разрешая которую в документальной форме путем применения юридических норм компетентный государственный орган определяет права и обязанности субъектов административного права, восстанавливает или иным образом защищает нарушенное право, устанавливает или подтверждает факты, имеющие юридическое значение, осуществляет регистрацию, лицензирование и аккредитацию либо фиксирует результаты контрольной деятельности³.

Сопоставляя изложенные выше теоретические подходы к пониманию административного дела и сформировавшиеся концепции понимания административного производства, можно назвать некоторые характерные

¹ Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. - М., 1999. С. 385.

² Панова И.В. Административно-процессуальное право. - М., 2007. С. 146.

³ Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами: Опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. - М., 2000. С. 300 - 305.

признаки, присущие, на наш взгляд, административному делу как категории, взаимосвязанной с административной процедурой.

Во-первых, административное дело представляет собой круг вопросов, разрешаемых несудебными (административными) органами. По нашему мнению, административные дела рассматриваются органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, а также должностными лицами, структурными подразделениями и территориальными органами указанных органов.

Во-вторых, по нашему убеждению, административные дела связаны с административными правоотношениями, в которых субъекты не находятся в организационном подчинении. Данная категория юридических дел возникает из административных правоотношений, складывающихся между административными органами и не подчиненными данным органам по службе гражданами и организациями.

В-третьих, административное дело представляет собой круг юридических вопросов, которые, на наш взгляд, возникают, изменяются и прекращаются в связи с деятельностью административных органов по обеспечению исполнения физическими и юридическими лицами, а также иными органами публичной власти и их должностными лицами норм административного права и других отраслей публичного права. Например, административное дело может возникнуть, изменяться и прекращаться в связи с деятельностью органов исполнительной власти по обеспечению исполнения физическими и юридическими лицами норм административного, налогового, земельного, экологического и других отраслей публичного права.

В-четвертых, административное дело является индивидуальным. Это значит, что участники данного юридического дела персонифицированы. К примеру, нельзя назвать административным делом круг вопросов, связанных с изданием административным органом подзаконного нормативного правового акта.

В-пятых, административное дело формируется (возбуждается) компетентным административным органом при наличии формально определенных оснований

(обстоятельств), которые в обобщенном виде можно назвать поводами к возбуждению административного дела. Поводами к возбуждению административного дела являются, например, административные жалобы физических и юридических лиц на решения, действия (бездействие) административных органов.

С позиции изложенного, несмотря на отсутствие единой концепции понимания административного процесса и административного производства, можно сделать вывод, что данные категории представляют собой специфические административно-процессуальные формы деятельности органов исполнительной власти, осуществляемые в соответствии с административными процедурами, определяющими порядок осуществления административным органом действий по разрешению отдельных категорий административных дел.

Не отвергая устоявшегося мнения о взаимосвязи административной процедуры с административным процессом и административным производством, следует обратить внимание, что отдельные ученые обосновывают существование административных процедур вне административного процесса и административного производства, а также подчеркивают взаимосвязь административных процедур с типизированными, формально определенными административно-правовыми мерами.

Так, например, П.И. Кононов вне рамок административного процесса выделяет отдельные виды внешней правоприменительной деятельности, не связанные с разрешением индивидуальных административных дел (например, надзор органов внутренних дел за соблюдением гражданами правил поведения в общественных местах, правил дорожного движения), а также отдельные действия (например, по применению огнестрельного оружия), осуществляемые административными органами в соответствии с определенными административными процедурами¹. Разделяя высказанное мнение, следует добавить, что в соответствии с административными процедурами осуществляются

¹ См.: Административное право России / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. - М., 2009. С. 125 - 126.

также отдельные виды совместных действий структурных подразделений административного органа, а также отдельные совместные действия административного органа с иными органами публичной власти по применению норм административного, налогового, экологического и других видов публичного законодательства.

Таким образом, оценивая сложившиеся подходы к пониманию и соотношения таких категорий как «административный процесс», «административное производство», можно сделать 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.

Исходя из предложенного понимания административной процедуры можно сформулировать обобщенные признаки административной процедуры, которые будут использованы в дальнейшем.

Во-первых, административная процедура является самостоятельным видом правовой процедуры, который имеет место в сфере реализации исполнительной власти. Наряду с административной процедурой можно выделить отдельные самостоятельные виды правовых процедур в сфере реализации судебной и законодательной власти, а также иные самостоятельные виды правовых процедур, связанные с отдельными специфическими видами государственной деятельности органов публичной власти и публичных должностных лиц.

Во-вторых, административная процедура в сфере реализации исполнительной власти связана с деятельностью административных органов (органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, уполномоченных разрабатывать и (или) применять административные процедуры).

В-третьих, оценивая существующие этимологические и доктринальные подходы к пониманию сущности правовой процедуры вообще и административной процедуры в частности, мы считаем, что отождествление административной процедуры с какими-либо действиями или отдельными видами деятельности органов публичной власти и их должностных лиц является ошибочным, так как приводят к смешиванию таких категорий, как «форма» и «содержание». По нашему мнению, будет правильным сказать, что отдельные виды действий административных органов, осуществляются в порядке, содержание которого определяется административными процедурами. Соответственно, будет логичным сделать вывод, что административные процедуры находят внешнее выражение в определенных действиях административных органов.

В-четвертых, наиболее логичным представляется признание 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. Следуя приведенной научной позиции, можно утверждать, что совершая в соответствии с административной процедурой отдельные действия по применению типичных административно-правовых мер, административный орган реализует возложенные на него государственные функции. В настоящее время в отдельных действующих федеральных законах, а также в целом ряде административных регламентов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, издаваемых на основании специальных постановлений Правительства РФ, можно обнаружить ряд взаимосвязанных норм, образующих как отдельные фрагменты, так и развернутые административные процедуры.

В-пятых, административная процедура 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 определенного административно-правового результата (принятие промежуточных и конечных решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение определенных административных прав и обязанностей физических и юридических лиц, иных органов публичной власти).

В-шестых, административная процедура имеет определенную структуру, в качестве элементов которой можно рассматривать специфические критерии, устанавливающие: понятие, основания и условия применения типизированных административно-правовых мер исполнения возложенной на административный орган (должностное лицо) унифицированной государственной (административно-правовой) функции; вид (характер) и подведомственность административного дела, связанного с применением типизированных административно-правовых мер исполнения возложенной на административный орган (должностное лицо) унифицированной государственной (административно-правовой) функции); конечное число, последовательность и срочность взаимосвязанных фрагментов (шагов) действий компетентного административного органа (должностного лица) по применению типизированных административно-правовых мер исполнения возложенной на данный орган унифицированной государственной (административно-правовой) функции; ожидаемые промежуточные и конечные решения компетентного административного органа (должностного лица) по применению типизированных административно-правовых мер исполнения возложенной на данный орган унифицированной государственной (административно-правовой) функции; критерии и срочность принятия промежуточных и конечных решений компетентного административного органа (должностного лица) по применению типизированных административно-правовых мер исполнения возложенной на данный орган унифицированной государственной (административно-правовой) функции; способы, формы и срочность официально-документального оформления (фиксации) промежуточных и конечных решений компетентного административного органа (должностного

лица) по применению типизированных административно-правовых мер исполнения возложенной на данный орган унифицированной государственной (административно-правовой) функции; условия, порядок и срочность приостановления действий компетентного административного органа (должностного лица) по применению типизированных административно-правовых мер исполнения возложенной на данный орган унифицированной государственной (административно-правовой) функции; виды юридической ответственности, применяемые к компетентному административному органу (должностному лицу) за совершение действий или бездействие, связанных с нарушением или ненадлежащим исполнением установленных процедурных правил).

В-седьмых, при отсутствии единой концепции понимания административного процесса и административного производства можно сделать вывод, что данные категории представляют собой специфические административно-процессуальные формы деятельности административных органов, осуществляемые в соответствии с административными процедурами, определяющими порядок осуществления данным органом действий по разрешению отдельных категорий административных дел, направленных на издание административно-правового акта.

В-восьмых, административная процедура определяет порядок совершения действий административных органов как в рамках отдельного административного производства, так и вне рамок административного производства.

Перечисленные обобщенные признаки административной процедуры раскрывают ее сущность, но не позволяют уяснить особенностей содержания данной категории. В этих целях в административно-правовой литературе используются специальные классификаторы.

Так, например, И.М. Лазарев в зависимости от характера прав и обязанностей участников делит административные процедуры на правопредоставительные, разрешительные (в том числе лицензирования, экспертно-удостоверительные и конкурсные процедуры), регистрационные, контрольно-надзорные,

государственно-поощрительные, а также процедуры, связанные с исполнением обязанностей¹.

О.В. Морозова проводит разделение административных процедур в зависимости от первостепенности задачи, стоящей перед государством при реализации его функций в рамках соответствующих административных процедур, и, соответственно, выделяет охранно-ограничительные и наделительные процедуры². По мнению автора, охранно-ограничительные административные процедуры направлены на обеспечение, в первую очередь, публичного интереса государства, что выражается в установлении специальных требований и ограничений для частных лиц, а также контроле над их соблюдением. Смысл наделительных административных процедур автор справедливо видит в содействии реализации прав частных лиц, т.е. удовлетворении частного интереса путем принятия государственно-властных актов или совершения юридически значимых действий. В рамках данных основополагающих двух категорий виды административных процедур приводятся в соответствии с содержательным подходом, то есть классифицируются в зависимости от категории рассматриваемого дела. При таком подходе среди охранно-ограничительных процедур выделяются: лицензионно-разрешительные и контрольно-надзорные процедуры. Из общего числа наделительных процедур выделяются: правопроставительные; регистрационные; по рассмотрению предложений граждан и организаций; поощрительные.

По мнению П.И. Кононова, административные процедуры логично подразделить на отдельные виды в зависимости от процессуальных особенностей осуществления правоприменительной административно-публичной деятельности и в зависимости от содержания внешней правоприменительной административно-публичной деятельности³.

¹ См.: Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук - М., 2002. С. 18.

² Морозова О.В. Административные процедуры в РФ, США, ФРГ: автореф. дис.... канд.юрид. наук. - М., 2010. С. 16 - 17.

³ См.: Административное право России: учебник / под. ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш.. Киляханова. - М., 2009. С. 427 - 428.

В зависимости от процессуальных особенностей осуществления правоприменительной административно-публичной деятельности автор предлагает выделить: процессуальные административно-правовые процедуры осуществления административно-публичной деятельности по разрешению административными органами индивидуальных административных дел в рамках соответствующих административных производств; внепроцессуальные административно-правовые процедуры осуществления административными органами административной деятельности или совершения ими отдельных административно-правовых действий, не связанных с разрешением индивидуального административного дела, вне рамок какого-либо административного производства (к их числу можно отнести, например, процедуры надзора за поведением граждан в общественных местах, за соблюдением ими правил дорожного движения, процедуры применения общих мер административного ограничения в отношении неопределенного круга физических и юридических лиц).

В зависимости от содержания внешней правоприменительной административно-публичной деятельности выделяются: административно-регулятивные процедуры; административно-наблюдательные (контрольные, надзорные) процедуры; административно-ограничительные процедуры; административно-принудительные процедуры; административно-арбитражные процедуры.

При отсутствии оценочных критериев отдельные ученые выдвигают предложения по выделению таких видов процедур, как: юрисдикционные административные процедуры; административные процедуры организации деятельности исполнительной власти (обращения, аттестация, процедуры принятия правовых актов управления); административные процедуры совершения юридически значимых действий органами исполнительной власти (лицензирование, регистрация, контроль, надзор)¹. Сопоставимо с

¹ См.: Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (регионально-правовой аспект): автореф. дис.... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2005. С. 9.

юрисдикционными административными процедурами выделяются позитивные процедуры, которые, в свою очередь, делятся на внутренние, участники которых находятся в отношениях власти-подчинения, и внешние, участники которых в отношениях прямого подчинения не состоят¹. Некоторые авторы предлагают все административные процедуры разделять на функциональные и организационные².

В целом мы поддерживаем применяемую классификацию административных процедур, но при этом необходимо отметить, что важнейшими критериями ранжирования административных процедур как нормативных регуляторов деятельности административных органов являются типизированные государственные функции, возлагаемые на административные органы, и типичные административно-правовые меры по реализации данных функций, применяемые административными органами. Указанные функции и соответствующие им административно-правовые меры можно выявить из анализа действующего административного и административно-процессуального законодательства.

Так, например, из анализа типовых регламентов федеральных органов исполнительной власти, предусмотренных постановлениями Правительства РФ³, можно выделить три вида типизированных государственных функций по взаимодействию административных органов и соответствующие им административные процедуры: внутренней организации административного органа (внутриорганизационные процедуры); процедуры взаимодействия административного органа с другими органами системы публичной власти (внутрисистемные процедуры); взаимодействия административного органа с физическими и юридическими лицами (внешневластные или административно-публичные процедуры).

¹ Никольская А.А. Административные процедуры в системе публичного управления. дис. ...канд. юрид. наук. – Воронеж, 2007. С. 96.

² Силайчев М.В. Правовая теория и практика административной процедуры : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2009. С. 15.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета, 2005. 5 авг.; Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305; Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

Из анализа Указа Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» можно выделить типизированные государственные функции федеральных органов исполнительной власти, связанные с правомерной деятельностью физических и юридических лиц, иных государственных органов и органов местного самоуправления и их должностных лиц. Соответственно, логично говорить о ряде внешневластных административных процедур, связанных с правомерной деятельностью физических и юридических лиц: административные процедуры нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности, процедуры по контролю и надзору; процедуры оказания государственных услуг и др.

В соответствии с КоАП РФ можно говорить о таких типизированных государственных функциях административных органов, связанных с административными правонарушениями, как, например, возбуждение дела об административном правонарушении, рассмотрение дела об административном правонарушении, пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях. Соответственно, логично говорить о существовании таких процедур по делу об административном правонарушении, как: процедуры возбуждения дела об административном правонарушении; процедуры рассмотрения дела об административном правонарушении; пересмотр постановления или решения по делу об административном правонарушении; процедуры исполнения постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

В зависимости от характера административно-правовых мер по исполнению некоторых типизированных государственных функций, связанных с правомерной деятельностью физических и юридических лиц, можно выделить, например: административные процедуры выдачи лицензий и разрешений; административные процедуры государственной регистрации прав, объектов, состояний, документов и др.

В зависимости от характера административно-правовых мер по исполнению некоторых типизированных государственных функций, связанных с административными правонарушениями, можно выделить, например, процедуру административного задержания, процедуру досмотра вещей и документов, процедуру освидетельствования и др.

В условиях признания человека, его прав и свобод высшей ценностью особый интерес для административно-правовой науки вызывают малоизученные и несистематизированные внешневластные административные процедуры, связанные с исполнением административными органами типизированных государственных функций в сфере правомерной деятельности физических и юридических лиц, в частности административные процедуры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов.

§ 2. Понятие, основные виды и характерные признаки административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов

В Указе Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» такая административно-правовая мера как регистрация актов, документов, прав, объектов, по сути, представляет собой составную часть государственной функции по контролю и надзору, возлагаемую главным образом на федеральные службы.

Вместе с тем, в отдельных нормативных актах федерального законодательства функция государственной регистрации, осуществляемая органами исполнительной власти, отождествляется с предоставлением государственных услуг.

В частности, в Федеральном законе от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹ государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления, понимается как «деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги» (ст. 2). Примечательно, что под заявителем в данном случае понимается физическое или юридическое лицо (за исключением государственных органов и их территориальных органов, органов государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов, органов местного самоуправления) либо их уполномоченные представители, обратившиеся в орган, предоставляющий государственные услуги, или в орган либо в организации, предоставляющие муниципальные услуги, с запросом о предоставлении государственной или муниципальной услуги, выраженным в устной, письменной или электронной форме.

В постановлении Правительства РФ от 06.05.2011 № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их

¹ СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4179.

оказание»¹, распоряжении Правительства РФ от 25.04.2011 № 729-р «Об утверждении перечня услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме»² можно обнаружить такие виды деятельности административных органов, как регистрационные испытания пестицида или агрохимиката, прием заявлений о государственной регистрации программ для электронных вычислительных машин, баз данных и топологий интегральных микросхем.

С нашей точки зрения, такие категории, как «регистрация актов, документов, прав, объектов» и «предоставление государственных и муниципальных услуг», являются самостоятельными административно-правовыми мерами, применяемыми органами исполнительной власти и некоторыми другими уполномоченными административными органами. Данные меры обладают единой целевой направленностью, но различаются по характеру вызываемых административно-правовых последствий. В этой связи, как представляется, в Указе Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» вполне обоснованно регистрация актов, документов, прав, объектов определена в качестве составной части функции федеральных органов исполнительной власти по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а деятельность федеральных органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг выделена в качестве самостоятельной функции данных органов, обособленной от функции по контролю и надзору. Термин «услуга» в этимологическом смысле означает действие, приносящее помощь, пользу другому³. С учетом данного этимологического значения оказание государственных и муниципальных услуг, в свою очередь, как самостоятельная

¹ СЗ РФ. 2011. № 20. Ст. 2829.

² СЗ РФ. 2011. № 18. Ст. 2679.

³ См., например: Даль В.И. Толковый словарь русского языка. Современная версия. – М.: ЭКСМО-Пресс, 2001. С. 680; Современный толковый словарь русского языка / Гл. ред. С. А. Кузнецов. – М.: Ридерз Дайджест, 2004. С. 680.

административно-правовая мера, применяемая административными органами, по нашему убеждению, представляет собой комплекс важнейших нормативно зафиксированных способов и приемов официального предоставления дополнительных публичных (государственных и муниципальных) благ гражданам и организациям, применяемых органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в целях интеграции частных и публичных прав и законных интересов. С нашей точки зрения, официальное предоставление дополнительных публичных (государственных и муниципальных) благ гражданам и организациям осуществляется органами исполнительной власти и некоторыми другими уполномоченными административными органами по обращениям граждан и организаций в целях обеспечения интеграции принадлежащих им частных и публичных прав и законных интересов. Например, из анализа установленного Правительством РФ перечня публичных услуг будет логичным отнести к государственным услугам такие административно-правовые меры, как предоставление органом исполнительной власти информации о зарегистрированных результатах интеллектуальной деятельности и средствах их индивидуализации, их статусе, выдача данным органом направления на госпитализацию в стационарное отделение специализированного федерального государственного учреждения здравоохранения, выдача копии финансово-лицевого счета, выписки из домовой книги, справок и иных документов в сфере жилищно-коммунального хозяйства¹ и др.

Регистрировать в этимологическом смысле означает «записывать, отмечать с целью учета, придания законной силы, научного наблюдения и т.п.»². С учетом приведенного этимологического толкования выделяемую административно-правовую меру, на наш взгляд, можно определить как комплекс нормативно-зафиксированных способов и приемов публичного придания законной силы

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» // СЗ РФ. 2011. № 20. Ст. 2829.

² См., например, Современный толковый словарь русского языка / Гл. ред. С. А. Кузнецов. – М.: Ридерз Дайджест, 2004. С.695.

отдельным видам актов, документов, прав, объектов либо, говоря иначе, рассматривать как комплекс нормативно-зафиксированных способов и приемов официального предоставления физическим и юридическим лицам, органам публичной власти юридической возможности использования отдельных видов актов, документов, прав, объектов в разнообразных правоотношениях (гражданских, трудовых, финансовых, административных и пр.). На наш взгляд, официальное предоставление юридической возможности использования отдельных видов актов, документов, прав, объектов осуществляется органами исполнительной власти и некоторыми другими уполномоченными административными органами по обращениям граждан и организаций, органов публичной власти в целях обеспечения защищенности отдельных наиболее значимых с позиции государства частных и публичных законных прав и интересов от отдельных факторов и условий, способных причинить вред, ущерб (например, в целях обеспечения охраны права частной собственности и иных вещных прав граждан от неправомерных действий третьих лиц, в целях приведения издаваемых в стране подзаконных нормативных актов в соответствие с требованиями законов и др.).

Оценивая содержание и форму государственной регистрации актов, документов, прав, объектов как унифицированной административно-правовой меры государственного контроля и надзора, необходимо отметить, что данная мера имеет комплексный, собирательный характер и применяется компетентными административными органами в соответствии со специфическими охранительными административными процедурами.

С нашей точки зрения, данную меру можно подразделить на следующие составные части (группы однородных административно-правовых мер): 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.

Меры государственной регистрации юридических фактов, применяемые административными органами, на наш взгляд, представляют собой ряд нормативно зафиксированных способов и приемов официального предоставления компетентным органом исполнительной власти или иным уполномоченным административным органом физическим и юридическим лицам юридической возможности использования в разнообразных правоотношениях отдельных социально значимых юридических фактов (актов-действий и актов-событий, затрагивающих права и законные интересы физических и юридических лиц, государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц).

Исходя из предложенного определения и анализа действующего федерального законодательства, следует заметить, что нормы, в которых определены способы и приемы официального предоставления возможности использования отдельных социально значимых юридических фактов, в настоящее время не систематизированы. Они содержатся в нормативных правовых актах Российской Федерации, имеющих различную юридическую силу. В частности, указанные нормы, содержатся:

1. В специальных федеральных законах, в том числе: от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»¹; от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»²; от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»³; от 10.12.2003 № 174-ФЗ «О государственной регистрации выпусков акций, размещенных до вступления в силу Федерального закона «О рынке ценных бумаг»⁴; Семейном кодексе РФ от 29.12.1995 № 223-ФЗ⁵, от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»⁶ и др.

¹ СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5340.

² СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431.

³ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

⁴ СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4860

⁵ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

⁶ СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

2. В специальных нормативных актах Правительства РФ, например: в постановлении Правительства РФ от 06.07.1998 № 709 «О мерах по реализации Федерального закона «Об актах гражданского состояния»¹; в постановлении Правительства РФ от 17.04.1999 № 432 «Об утверждении Правил заполнения бланков записей актов гражданского состояния и бланков свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния»² и др.

3. В специальных нормативных актах федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих порядок проведения отдельных видов регистрации, например: в приказе Минздравсоцразвития России от 26.12.2008 № 782н «Об утверждении и порядке ведения медицинской документации, удостоверяющей случаи рождения и смерти»³; приказах федеральных органов исполнительной власти, которыми утверждены и введены в действие административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг.

Из анализа выделяемого массива федерального законодательства следует отметить, что к социально значимым юридическим фактам, подлежащим государственной регистрации, относятся: акты гражданского состояния⁴; факты приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица или индивидуального предпринимателя⁵; факты выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг⁶; факты местонахождения физического лица⁷.

Выделяемые административно-правовые меры государственной регистрации применяются органами исполнительной власти, а также некоторыми другими уполномоченными административными органами по обращениям физических и

¹ СЗ РФ. 1998. № 28. Ст. 3359.

² СЗ РФ. 1999. № 17. Ст. 2149.

³ Российская газета. 2009. 23 янв. № 10.

⁴ См.: ФЗ от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» // СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5340; Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

⁵ ФЗ от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431.

⁶ ФЗ от 10.12.2003 № 174-ФЗ «О государственной регистрации выпусков акций, размещенных до вступления в силу Федерального закона «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4860.

⁷ См.: Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. 1993. 10 авг. № 152.

юридических лиц в случаях, прямо установленных законом, указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ.

Данные меры применяются административными органами в соответствии со специальными административными процедурами, которые в обобщенном виде можно назвать процедурами регистрации юридических фактов.

С нашей точки зрения, административную процедуру регистрации юридических фактов можно определить как систему административно-процессуальных норм, определяющих порядок совершения действий компетентных административных органов по официальному признанию юридической возможности физических и юридических лиц использовать в разнообразных правоотношениях (гражданских, трудовых, административных, финансовых и др.) отдельные виды юридических фактов (актов-действий и актов-событий), затрагивающих частные и публичные права и законные интересы.

Выделяемая административная процедура, по сути, устанавливает порядок принятия промежуточных и конечных решений по административным делам, связанным с реализацией законного интереса физических и юридических лиц по использованию в разнообразных правоотношениях отдельных видов правомерных актов-действий и актов-событий, прямо указанных в федеральном законе, нормативном акте Президента РФ, Правительства РФ, федерального органа исполнительной власти.

Необходимо также отметить, что данная административная процедура, по сути, нацелена на охрану прав и законных интересов физических и юридических лиц, государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц от потенциально возможных, ожидаемых на основе опыта вредоносных факторов и условий, связанных с отдельными социально значимыми юридическими фактами (актами-действиями и актами-событиями).

В рамках указанной процедуры компетентный административный орган проводит проверку соответствия общеобязательным условиям и требованиям отдельных видов правомерных актов-действий и актов-событий, прямо указанных в законе или ином нормативном правовом акте РФ.

Меры государственной регистрации подзаконных нормативных правовых актов, на наш взгляд, представляют собой ряд нормативно зафиксированных способов и приемов официального предоставления возможности опубликования отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы физических и юридических лиц, иных государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Нормы, в которых закреплены способы и приемы официального предоставления возможности опубликования отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов, содержатся в целом ряде несистематизированных федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов Российской Федерации, в том числе: в ФЗ от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»¹, постановлении Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»², приказе Минюста России от 14.02.2008 № 31 «Об утверждении Положения об организации работы по ведению государственных реестров уставов муниципальных образований и муниципальных образований Российской Федерации в электронном виде»³, приказе Минюста России от 24.08.2005 № 139 «Об утверждении Положения о порядке ведения государственного реестра уставов муниципальных образований и обеспечения доступности сведений, включенных в него»⁴, приказе Минюста России от 03.03.2014 № 25 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации»⁵, приказе Минюста России от 03.03.2014 № 26 «Об утверждении Положения об Управлении

¹ СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3108.

² СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

³ БНА. 2008. № 15. 2008.

⁴ БНА. № 36. 2005.

⁵ Российская газета. 2014. № 65. 21 марта.

Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации»¹.

Из анализа выделенной части действующего российского законодательства к нормативным правовым актам, подлежащим государственной регистрации в административных органах, следует отнести акты, затрагивающие права и законные интересы физических и юридических лиц, государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц: нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти²; нормативные акты органов местного самоуправления³; нормативные акты, издаваемые иными организациями, в том числе акты, издаваемые Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации⁴.

Следует заметить, что выделяемые административно-правовые меры государственного контроля и надзора применяются по обращениям государственных органов, органов местного самоуправления, отдельных юридических лиц в случаях, прямо установленных законом, указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ.

Исследуемые меры применяются органами исполнительной власти в соответствии со специфическими административными процедурами государственной регистрации – процедурами регистрации подзаконных нормативных правовых актов.

На наш взгляд, процедуру регистрации подзаконных нормативных правовых актов можно определить как систему административно-процессуальных норм,

¹ Российская газета. 2014. № 68. 26 марта

² См.: Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663; постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

³ См.: ФЗ от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3108.

⁴ См.: Указ Президента РФ от 20.03.2001 № 318 «О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 13. Ст. 1216.

определяющих порядок совершения действий компетентных административных органов по официальному предоставлению возможности опубликования отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и иных организаций, затрагивающих права и законные интересы физических и юридических лиц, иных государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Выделяемая административная процедура устанавливает порядок разрешения административных дел, связанных с реализацией законного интереса федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и иных организаций по опубликованию собственных нормативных правовых актов, затрагивающих частные и публичные права и законные интересы иных лиц.

В рамках данной процедуры административный орган в целях охраны прав и законных интересов физических и юридических лиц, государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц проводит проверку соответствия установленным общеобязательным условиям и требованиям подзаконных нормативных правовых актов отдельных органов публичной власти и организаций, готовых к опубликованию.

Меры государственной регистрации правомочий собственности на отдельные виды недвижимого имущества, применяемые органами исполнительной власти, на наш взгляд, представляют собой ряд взаимосвязанных нормативно зафиксированных способов и приемов официального предоставления возможности использования приобретаемых или передаваемых правомочий собственности на отдельные виды недвижимого имущества физическими и юридическими лицами, государственными органами и органами местного самоуправления.

В целях понимания сущности исследуемых административно-правовых мер следует заметить, что в основе деления вещей на движимые и недвижимые лежит право собственности на землю, поскольку недвижимые вещи определяются,

прежде всего, через связь с землей. Наличие прочной связи с землей является отличительным признаком недвижимого имущества, известным еще римскому праву¹. Исходя из данного положения, а так же опираясь на историческую традицию и зарубежный опыт, большинство отечественных цивилистов придерживаются концепции так называемой «недвижимости по природе»².

Формально в п. 1 ст. 130 ГК РФ³ приводится примерный перечень объектов, отнесенных законодателем к недвижимому имуществу, и дается критерий такого отнесения: прочная связь с землей, которая понимается как невозможность перемещения без несоразмерного ущерба назначению вещи.

С учетом современных достижений техники физическая связанность объекта с землей понимается как условие использования недвижимого имущества по назначению. Многие здания и сооружения в принципе могут перемещаться с одного участка на другой, сохраняя при этом свою целостность и назначение. Например, деревянные дома (срубы) в сельской местности довольно часто переносят с одного места на другое в разобранном виде, современные технологии позволяют переместить с места на место любые другие здания и сооружения без причинения серьезного ущерба. Кроме того следует иметь в виду, что связь с землей может осуществляться как непосредственно, так и опосредованно (через водную поверхность). В частности известно, что в настоящее время жилые дома и другие объекты недвижимости начали строить на водной поверхности. Недвижимость обычно обладает повышенной экономической ценностью. Это обусловлено тем, что она предназначена для длительного пользования и не потребляется в процессе использования. Как правило, она обладает конструктивной сложностью, требующей больших затрат на поддержание в надлежащем состоянии. В этой связи для отдельных объектов недвижимости связь с землей является только юридической, но не физической (морские,

¹ См., например, Барон Ю. Система римского гражданского права. Книга 1. Общая часть. Вып. I / Пер. с нем. Л. Петражицкого. – 2-у изд., испр. – С.-Петербург: Издание московского юридического магазина А.Ф. Скорова, 1898. С. 86.

² Гражданское право: учеб.: в 3 т. Т. 1. – 6-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 256; Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. Десятое изд. М.: Издание Бр. Башмаковых. 1912. С. 150.

³ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

воздушные суда, суда внутреннего плавания). Эта связь заключается в том, что указанные объекты, будучи по своей природе движимыми, регистрируются в определенных земельных участках (морские, речные и воздушные суда).

Резюмируя сформировавшиеся отечественные научные и законодательный подходы к пониманию недвижимого имущества, можно сделать вывод, что государственная регистрация правомочий собственности на отдельные виды недвижимого имущества, по сути, предоставляет юридическую возможность возникновения, изменения и прекращения правомочий собственности физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, на: 1) объекты, которые недвижимы по своей природе (земля, участки недр, обособленные водные объекты); 2) объекты, которые прочно связаны с землей и их перемещение влечет несоразмерный ущерб их назначению (здания жилого, промышленного и иного назначения, сооружения); 3) объекты, которые по своей физической природе являются движимыми, но законодатель отнес их к недвижимости (морские, речные и воздушные суда, искусственные космические объекты). В частности, речь идет о таких мерах как государственная регистрация правомочий собственности при возникновении или переходе права собственности на: объекты, которые недвижимы по своей природе (земля, участки недр, обособленные водные объекты); объекты, которые прочно связаны с землей и их перемещение влечет несоразмерный ущерб их назначению (здания жилого, промышленного и иного назначения, сооружения)¹; объекты, которые по своей физической природе являются движимыми, но законодатель отнес их к недвижимости (морские, речные и воздушные суда)².

Нормы, в которых закреплены способы и приемы официального предоставления возможности использования правомочий собственности на

¹ См.: ФЗ от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594; ФЗ от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

² См.: ФЗ от 14.03.2009 № 31-ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними» // СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1260; Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.

недвижимое имущество, до настоящего времени не систематизированы. Указанные нормы содержатся:

1) в специальных федеральных законах, в том числе: от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹; от 14.03.2009 № 31-ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними»²; от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»³, Кодексе торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ⁴;

2) отдельных постановлениях Правительства РФ, в частности в постановлении Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»⁵;

3) специальных приказах федеральных органов исполнительной власти: в приказе Росрегистрации от 19.11.2007 № 255 «Об утверждении Методических рекомендаций об особенностях государственной регистрации прав, ограничений (обременений) прав на лесные участки и сделок с ними»⁶, приказе Минюста России № 289, Минэкономразвития России № 422, Минимущества России № 224, Госстроя России № 243 от 30.10.2001 «Об утверждении Методических рекомендаций о порядке проведения государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества - энергетические производственно-технологические комплексы электростанций и электросетевые комплексы»⁷.

Из анализа выделенного массива федерального законодательства следует заметить, что меры государственной регистрации правомочий собственности на отдельные виды недвижимого имущества, применяются исключительно уполномоченными органами исполнительной власти.

Исследуемые административно-правовые меры применяются в соответствии со специфическими административными процедурами – процедурами

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

² СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1260.

³ СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.

⁵ СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3052.

⁶ Бюллетень Минюста России. 2007. № 12; 2008. № 1.

⁷ Бюллетень Минюста России. 2002. № 2.

регистрации правомочий собственности на отдельные виды недвижимого имущества.

В специальной литературе справедливо подчеркивается правоподтверждающий, а не правоустанавливающий характер государственной регистрации правомочий собственности¹, а также отождествление данной регистрации с юридическим фактом, с которым закон связывает определенные юридические последствия².

На наш взгляд, процедуру регистрации правомочий собственности на отдельные виды недвижимого имущества можно определить как систему административно-процессуальных норм, определяющих порядок совершения действий органов исполнительной власти по официальному предоставлению возможности использования правомочий собственности физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и органам местного самоуправления, приобретаемых при возникновении или переходе права собственности на объекты, относимые законом к недвижимому имуществу.

Выделяемая процедура устанавливает порядок осуществления административным органом действий по разрешению административных дел, связанных с реализацией юридическими и физическими лицами, государственными органами и органами местного самоуправления приобретаемых или переходящих правомочий собственности на объекты, относимые законом к недвижимому имуществу.

В рамках указанной процедуры административный орган в целях охраны прав и законных интересов физических и юридических лиц, государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц проводит проверку соответствия установленным общеобязательным условиям и требованиям фактов приобретения или перехода права собственности на

¹ См., например: Гришаев С.П. Государственная регистрация вещных прав // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 87; Крылов С. Регистрация прав на недвижимость: понятие и проблемы // Российская юстиция. 1997. № 10. С. 31.

² См., например: Игнатова М.С. Административно-правовое регулирование государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации: монография. - М., 2011. С. 9.

недвижимое имущество, о которых заявлено юридическим или физическим лицом либо органом публичной власти.

Меры государственной регистрации потенциально опасных объектов можно выделить из анализа несистематизированных норм федерального законодательства, регулирующих общественные отношения в сфере правомерного использования физическими и юридическими лицами отдельных видов движимого и недвижимого техногенного имущества, способных причинить вред правам и законным интересам физических и юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления, публичных образований, населению в целом и окружающей природной среде. В специальной литературе такого рода имущество справедливо называют техногенными источниками опасности конституционным и иным законным интересам личности, общества, государства или просто техногенными источниками опасности¹.

В рамках проводимого исследования отдельные виды движимого, а равно и недвижимого имущества, способные причинить вред правам и законным интересам физических и юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления, в обобщенном виде можно назвать потенциально опасными объектами, подлежащими государственной регистрации.

Нормы, в которых закреплены способы и приемы государственной регистрации потенциально опасного движимого и недвижимого имущества, содержатся:

1) в специальных федеральных законах: от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»²; от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»³; от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»⁴, от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»⁵; от 19.07.1997 г. № 109-ФЗ «О

¹ См.: Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации: дис...д-ра юрид. наук.- М., 2007. С. 41.

² СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

³ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

⁴ СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

⁵ СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3006.

безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»¹; от 05.07.1996 № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»²; от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»³; от 14.03.2009 № 31-ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними»⁴;

2) в специальных постановлениях Правительства РФ: постановлении Правительства РФ от 28.08.2012 № 866 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном осуществлять государственную регистрацию товаров, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам государственной регистрации отдельных видов продукции»⁵; постановлении Правительства Российской Федерации от 20.07.2013 № 609 «О ведении федерального регистра потенциально опасных химических и биологических веществ, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»⁶; постановлении Правительства РФ от 18.01.2002 № 26 «О государственной регистрации кормов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов»⁷; постановлении Правительства РФ от 12.10.2004 № 539 «О порядке регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств»⁸; постановлении Правительства РФ от 24.11.1998 № 1371 «Об утверждении Правил регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов»⁹;

3) в административных регламентах федеральных органов исполнительной власти, наделяемых регистрационными полномочиями: в Административном регламенте Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по исполнению государственной функции по регистрации изделий медицинского

¹ СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3510.

² СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3348.

³ СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

⁴ СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1260.

⁵ СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4917.

⁶ СЗ РФ. 2013. № 30 (часть II). Ст. 4118.

⁷ СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 323.

⁸ СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4137.

⁹ СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5938.

назначения¹; Административном регламенте Минздрава России по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации лекарственных препаратов для медицинского применения²; Административном регламенте исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов³; Административном регламенте исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по государственной регистрации кормов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов⁴; Административном регламенте Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственную функцию по регистрации опасных производственных объектов и ведению реестра опасных производственных объектов⁵; Административном регламенте исполнения Роспотребнадзором государственной функции по государственной регистрации отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств), отдельных видов продукции, в том числе пищевых продуктов, впервые ввозимых на территорию Российской Федерации)⁶;

¹ Приказ Минздравсоцразвития России от 30.10.2006 № 735 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по регистрации изделий медицинского назначения» // БНА. 2006. № 51.

² Приказ Минздрава России от 22.10.2012 № 428н «Об утверждении Административного регламента Министерства здравоохранения Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации лекарственных препаратов для медицинского применения» // Российская газета. 2013. 19 июля. № 157.

³ Приказ Минсельхоза России от 17.06.2009 № 231 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов» // БНА. 2009. № 34.

⁴ Приказ Минсельхоза России от 06.10.2009 № 466 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по государственной регистрации кормов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов» // БНА. 2009. № 51.

⁵ Приказ Ростехнадзора от 04.09.2007 № 606 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов» // БНА. 2007. № 46.

⁶ Приказ Роспотребнадзора от 23.07.2012 № 781 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических веществ и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, в том числе пищевых продуктов, впервые ввозимых на таможенную территорию Таможенного союза» // Российская газета. 2012. 3 окт. № 6.

4) в специальных нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих общеобязательные правила государственной регистрации отдельных видов техногенных источников опасности: в приказе Минсельхоза России от 10.07.2007 № 357 «Об утверждении Порядка государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов»¹, Правилах государственной регистрации тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним органами государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации (гостехнадзора) (утв. Минсельхозпродом России 16.01.1995)², приказе Роспотребнадзора от 20.07.2010 № 290 «О государственной регистрации продукции территориальными органами»³ и др.

Оценивая нормы выделенного массива федерального законодательства, можно выделить три основные группы потенциально опасных объектов, подлежащих государственной регистрации: опасные производственные объекты⁴; управляемые технические средства (автотранспорт⁵, тракторы, самоходные дорожно-строительные и иные машины⁶, маломерные суда⁷, воздушные суда⁸ и др.); продукция, вещества, материалы и изделия, способные причинить вред правам и законным интересам физических и юридических лиц, иных государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц (потенциально опасные для человека виды продукции, а также отдельные виды продукции, химических и биологических веществ, отходов производства и

¹ БНА. 2007. № 37.

² БНА. 1995. № 5

³ Российская газета. 2010. 30 июля № 168.

⁴ Ст. 2 ФЗ от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

⁵ См.: Ст. 15 ФЗ от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

⁶ См.: Правила государственной регистрации тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним органами государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации (гостехнадзора) // БНА. 2005. № 5.

⁷ См.: Приказ МЧС РФ от 29.06.2005 № 500 «Об утверждении Правил государственной регистрации маломерных судов, поднадзорных Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // БНА. 2005. № 35.

⁸ См.: Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383; ФЗ от 14.03.2009 № 31-ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними» // СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1260.

потребления¹; новые пищевые продукты, материалы и изделия²; лекарственные средства и медицинские изделия³; пестициды и ядохимикаты⁴; корм, полученный из генно-инженерно-модифицированных организмов⁵ и др.);

Соответственно, меры государственной регистрации потенциально опасных объектов можно определить как ряд нормативно зафиксированных способов и приемов официального признания возможности использования опасных производственных объектов, транспортных средств, отдельных видов продукции, веществ, материалов и изделий, способных причинить вред правам и законным интересам физических и юридических лиц, иных государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Исследуемые административно-правовые меры применяются в соответствии со специфическими административными процедурами – процедурами регистрации потенциально опасных объектов.

На наш взгляд, процедуру регистрации потенциально опасного объекта можно определить как систему административно-процессуальных норм, определяющих порядок совершения действий органов исполнительной власти, а также аккредитованных данными органами иными административными органами по официальному предоставлению физическим и юридическим лицам, государственным органам, органам местного самоуправления возможности использования для собственных нужд опасных производственных объектов, управляемых технических средств, а также потенциально опасных видов продукции, веществ, материалов и изделий, прямо указанных в нормах действующего законодательства.

¹ См.: Ст. 2 ФЗ от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

² См.: Ст. 10 ФЗ от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

³ См.: Приказ Минздравсоцразвития России от 30.10.2006 № 735 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по регистрации изделий медицинского назначения» // БНА. 2006. № 51.

⁴ См.: Ст. 12 ФЗ от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3510.

⁵ См.: ФЗ от 05.07.1996. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3348; постановление Правительства РФ от 18.01.2002 № 26 «О государственной регистрации кормов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов» // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 323.

Выделяемая административная процедура определяет порядок разрешения административных дел, связанных с реализацией законного интереса юридических и физических лиц, государственных органов и органов местного самоуправления по использованию для собственных нужд отдельных видов техногенных источников опасности, прямо указанных в нормах действующего федерального законодательства.

Данная процедура применяется административными органами в целях охраны прав и законных интересов физических лиц и юридических лиц, государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, связанных с правомерным использованием ими техногенных источников опасности.

Подводя итог, необходимо отметить, что выработанные в ходе исследования административные процедуры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов в силу их единой целевой направленности можно обобщить в такую комплексную категорию как «административные процедуры регистрации актов, документов, прав, объектов» и определить данную категорию как комплекс административно-процессуальных норм, определяющих порядок совершения действий административных органов по официальному предоставлению физическим и юридическим лицам, органам публичной власти возможности использования: отдельных видов социально значимых юридических фактов (актов-действий и актов-событий, затрагивающих права и законные интересы физических и юридических лиц, государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц), установленных федеральным законом, нормативными актами Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти; отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, отдельных организаций, затрагивающих права и законные интересы физических и юридических лиц, иных государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц; правомочий собственности, приобретаемых при возникновении или переходе права собственности на

объекты, относимые законом к недвижимому имуществу; потенциально опасных объектов, прямо указанных в нормах действующего законодательства.

Выделяемые административные процедуры, на наш взгляд, имеют ряд общих характерных признаков.

Во-первых, данные процедуры применяются в рамках возлагаемой Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» на органы исполнительной власти типизированной государственной (административно-правовой) функции по контролю и надзору.

Во-вторых, исследуемые административные процедуры, несмотря на различия в содержании, применяются в целях охраны прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также органов публичной власти.

В-третьих, указанные административные процедуры, по сути, устраняют ряд препятствия, возникающих для физических и юридических лиц, а также органов публичной власти, совершающих отдельные правомерные действия. В частности, указанные процедуры устраняют препятствия, возникающие при: опубликовании отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов; передаче или приобретении правомочий собственности на отдельные виды движимого и недвижимого имущества; использовании отдельных юридических фактов, прямо указанных в нормах действующего законодательства, использовании отдельных видов техногенных источников опасности.

В-четвертых, выделяемые административные процедуры определяют порядок осуществления административным органом действий по разрешению административных дел, связанных с реализацией комплекса определенных законных интересов физических лиц и органов публичной власти.

В соответствии с выработанным ранее подходом к пониманию структуры административной процедуры можно определить структуру административных процедур регистрации актов, документов, прав, объектов в комплексе. С этой позиции она может быть определена как логически построенная конструкция, состоящая из таких взаимосвязанных элементов, как:

1) понятие, основания и условия применения процедур регистрации: отдельных видов юридических фактов, затрагивающих частные и публичные права и законные интересы; отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов, затрагивающих частные и публичные права и законные интересы; права собственности и иных вещных прав на отдельные виды имущества и сделок с ним; потенциально опасных объектов;

2) вид (характер) и подведомственность административных дел, связанных с регистрацией: отдельных видов юридических фактов, затрагивающих частные и публичные права и законные интересы; отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов, затрагивающих частные и публичные права и законные интересы; права собственности и иных вещных прав на отдельные виды имущества и сделок с ним; потенциально опасных объектов;

3) характер, конечное число, последовательность и срочность (нормативная продолжительность) взаимосвязанных фрагментов (шагов) типизированных действий компетентного административного органа (должностного лица) по регистрации: отдельных видов юридических фактов, затрагивающих частные и публичные права и законные интересы; отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов, затрагивающих частные и публичные права и законные интересы; права собственности и иных вещных прав на отдельные виды имущества и сделок с ним; потенциально опасных объектов;

4) ожидаемые промежуточные и конечные решения компетентного административного органа (должностного лица) по регистрации: отдельных видов юридических фактов, затрагивающих частные и публичные права и законные интересы; отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов, затрагивающих частные и публичные права и законные интересы; права собственности и иных вещных прав на отдельные виды имущества и сделок с ним; потенциально опасных объектов;

5) критерии и срочность (нормативная продолжительность) принятия промежуточных и конечных решений компетентного административного органа (должностного лица) по регистрации: отдельных видов юридических фактов,

затрагивающих частные и публичные права и законные интересы; отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов, затрагивающих частные и публичные права и законные интересы; права собственности и иных вещных прав на отдельные виды имущества и сделок с ним; потенциально опасных объектов;

6) способы, формы и срочность (нормативная продолжительность) официально-документального оформления (фиксации) промежуточных и конечных решений компетентного административного органа (должностного лица) по регистрации: отдельных видов юридических фактов, затрагивающих частные и публичные права и законные интересы; отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов, затрагивающих частные и публичные права и законные интересы; права собственности и иных вещных прав на отдельные виды имущества и сделок с ним; потенциально опасных объектов;

7) условия, порядок и срочность (нормативная продолжительность) приостановления действий компетентного административного органа (должностного лица) по регистрации: отдельных видов юридических фактов, затрагивающих частные и публичные права и законные интересы; отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов, затрагивающих частные и публичные права и законные интересы; права собственности и иных вещных прав на отдельные виды имущества и сделок с ним; потенциально опасных объектов;

8) виды юридической ответственности, применяемые к компетентному административному органу (должностному лицу) за совершение действий или бездействие, связанных с нарушением или ненадлежащим исполнением установленных процедурных правил регистрации: отдельных видов юридических фактов, затрагивающих частные и публичные права и законные интересы; отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов, затрагивающих частные и публичные права и законные интересы; права собственности и иных вещных прав на отдельные виды имущества и сделок с ним; потенциально опасных объектов.

Перечисленные выше характерные признаки, а также раскрытая структура административных процедур регистрации актов, документов, прав, объектов

раскрывают сущность выделяемого вида государственной деятельности административных органов как самостоятельного комплексного административно-правового явления, но не раскрывают особенностей содержания данного явления. Содержание административных процедур регистрации актов, документов, прав, объектов, на наш взгляд, определяют общественные отношения, регулируемые данными процедурами. Такого рода общественные отношения могут быть названы административно-процедурными правоотношениями регистрации актов, документов, прав, объектов.

§ 3. Административно-процедурные правоотношения государственной регистрации актов, документов, прав, объектов

Общественные отношения, регулируемые административными процедурами регистрации актов, документов, прав, объектов, на наш взгляд, являются самостоятельным видом административно-процедурных правоотношений, выделяемых учеными–юристами.

В обобщенном виде административно-процедурными правоотношениями в специальной литературе признаются отношения «власть – гражданин», в значительной мере урегулированные законодательством об административных процедурах¹. При этом, раскрывая особенности природы административно-процедурных правоотношений, чаще всего выделяют «позитивные», т.е. неконфликтные правоотношения, которые формируются между исполнительными органами государственной власти или муниципальной власти с одной стороны, и между гражданами и организациями – с другой². В качестве содержания выделяемых правоотношений рассматривается потребность в

¹ См.: Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: монография. - М., 2005. С. 113.

² Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. - М., 2009. С. 679.

осуществлении либо реализация гражданами и организациями принадлежащих им прав, свобод или законных интересов.

Отдельные ученые-юристы наряду с позитивными административно-процедурными отношениями отмечают существование административно-процедурных правоотношений, связанных с административно-правовыми конфликтами. Например, А.Б. Зеленцов выделяет административно-процедурные правоотношения, связанные с разрешением административно-правовых споров¹. При таком подходе под административно-правовым спором, по сути, определяющим содержание данных правоотношений, автор предлагает понимать юридическую форму опосредования индивидуальных конфликтов, которые возникают в сфере публичного управления в связи с реализацией, толкованием и применением правовых норм, регулирующих отношения между частными лицами и носителями публичной власти, а также носителями публичной власти между собой². Существуют также и другие точки зрения ученых о природе административно-правового спора, но они, по сути, также сводятся к пониманию данного административно-правового явления как разновидности правового конфликта, разногласия, спора³.

С нашей точки зрения, отечественное законодательство, содержащее административные процедуры, находится в стадии формирования, но уже сегодня регулирует административно-процедурные правоотношения во всех без исключения важнейших сферах реализации исполнительной власти. Оценивая достигнутый уровень отечественного законодательства, можно составить следующий ряд сложившихся наиболее крупных массивов однородных административно-процедурных правоотношений в зависимости от оснований их возникновения:

¹ См.: Зеленцов А.Б. Указ. соч. С. 131.

² См. Зеленцов А.Б. Юридическая конструкция административно-правового спора (проблемы построения) Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. - М., 2004. С. 427 - 428.

³ См., например, П.И. Кононов. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации. Дис... д-ра юрид. наук. - М., 2001. С. 231 - 234; Сухарева Н.В. Административно-правовые споры в сфере экономики / Право и экономика. 2001. № 4; Хаманева Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора. // Государство и право. 1998. № 12. С. 30 - 31.

1) административно-процедурные правоотношения по разрешению административных дел, связанных с правомерной деятельностью (действиями) физических и юридических лиц, а также органов публичной власти. Например, административно-процедурные правоотношения по предоставлению лицензий и разрешений физическим и юридическим лицам, по признанию административно-правового статуса физических лиц (статуса индивидуального предпринимателя, беженца, переселенца и др.), государственной регистрации (актов, документов, прав, объектов) и др. Нормы, регулирующие данные правоотношения, закреплены в разнообразных несистематизированных федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах Российской Федерации, в частности, в ФЗ от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹, ФЗ от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», Законе РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и др.;

2) административно-процедурные правоотношения по разрешению административно-правовых споров. Например, административно-процедурные правоотношения по разрешению административно-правовых споров, на наш взгляд, связаны с разногласиями, возникающими между административными органами, физическими и юридическими лицами по поводу принимаемых административно-правовых решений или совершаемых административно-правовых действий (бездействий) административных органов, в результате которых: нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности². Нормы, регулирующие данные отношения, закреплены в ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и др.

¹ СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

² См., например Закон РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (ред. от 09.02.2009) // Российская газета. 1993. 12 мая. № 89.

Федерации»¹, главе 30 КоАП РФ, иных законодательных актах² и достаточно многочисленных подзаконных нормативных актах Российской Федерации, регламентирующих деятельность органов исполнительной власти³;

3) административно-процедурные правоотношения по разрешению дел об административных правонарушениях. Данные административно-процедурные правоотношения, главным образом, складываются в рамках производства по делам об административных правонарушениях на основании и в соответствии с административными процедурами по возбуждению и разрешению дел об административных правонарушениях, исполнению административных наказаний, обеспечению производства по делам об административных правонарушениях, закрепленными в КоАП РФ, законах субъектов Российской Федерации, ФЗ от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»⁴;

4) административно-процедурные правоотношения по разрешению административных дел, связанных с различного рода вредоносными случаями (казусами) – авариями, происшествиями и т.п., влекущими административно-правовые последствия. Например, отношения, складывающиеся в связи с расследованием и учетом дорожно-транспортных происшествий в соответствии с постановлением Правительства РФ от 29.06.1995 № 647 «Об утверждении Правил учета дорожно-транспортных происшествий»⁵.

Оценивая характер выделенных административно-процедурных правоотношений, необходимо отметить, что данные отношения не во всех случаях имеют формулу «власть – гражданин» или, говоря иначе, имеют внешневластный характер. Административно-процедурные правоотношения, на наш взгляд, достаточно часто могут также возникать, изменяться и прекращаться

¹ ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

² См., например: Налоговый кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», ФЗ «О защите прав индивидуальных предпринимателей и юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора)» и др.

³ См., например: приказ Роспатента от 21.05.1998 № 107 «Об утверждении Правил подачи жалоб, заявлений и ходатайств и их рассмотрения в Высшей патентной палате Российского агентства по патентам и товарным знакам», приказ ФСБ России от 04.12.2000 № 613 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан в органах Федеральной службы безопасности» и др.

⁴ СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2681.

внутри системы органов государственной власти, а также внутри структуры отдельно взятых государственных органов, то есть иметь служебный (внутрисистемный или внутриорганизационный) характер. Такие правоотношения складываются между административными органами, структурными подразделениями в связи с исполнением данными органами возложенных на них государственных (административно-правовых) функций в соответствии с определенными административными процедурами. Так, например, из анализа целого ряда действующих регламентов взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и регламентов внутренней организации федеральных органов исполнительной власти можно выделить группу административно-процедурных правоотношений, которые складываются между федеральными органами исполнительной власти, а также подразделениями данных органов в связи с осуществлением возложенных на них отдельных унифицированных административно-правовых функций внутрисистемного характера (функция нормативного правового регулирования, функция координации и контроля деятельности подведомственных органов, функция организации взаимодействия с другими органами публичной власти и др.). Например, к внутрисистемным административно-процедурным отношениям относятся отношения, складывающиеся между Минюстом России и федеральным министерством, которое издало собственный нормативный правовой акт, затрагивающий права и свободы человека и гражданина, подлежащий обязательной государственной регистрации в соответствии с административными процедурами, закрепленными в постановлении Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» и приказе Минюста России от 04.05. 2007 № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»¹.

¹ БНА. 2007. № 23.

Содержание выделяемых административно-процедурных отношений можно рассматривать с позиции теории государства и права как единство состава и структуры – структурно-организационное единство элементов¹.

Если говорить об особенностях состава административно-процедурного правоотношения, то необходимо отметить, что обязательным субъектом административно-процедурных отношений (независимо от их вида) является административный орган, наделяемый полномочиями по разрешению административного дела в целом или отдельных сторон указанного дела в соответствии с административной процедурой на основании заявлений физических и юридических лиц, иных органов публичной власти, а также по собственной инициативе в случаях, установленных законом. Административный орган как уполномоченная сторона административно-процедурного правоотношения имеет право требовать от физического или юридического лица, иного органа публичной власти исполнения своих велений, выраженных в форме, установленной административной процедурой. В то же время административный орган в административно-процедурных правоотношениях выступает правообязанной стороной, которая несет обязанность следовать принципу компетенции (разрешено только то, что предусмотрено законом), издавать отвечающие требованиям закона правовые акты, признавать, соблюдать и защищать права и законные интересы физических и юридических лиц, иных органов публичной власти.

В зависимости от особенностей субъектного состава среди общего числа административно-процедурных, правоотношений логично выделять административно-процедурные правоотношения, реализуемые по инициативе административного органа, отношения, реализуемые по обращениям заявителей административной процедуры и т.п.

Раскрывая особенности структуры правоотношений вообще и административно-процедурных правоотношений в частности, исследователи справедливо выделяют субъективные права и юридические обязанности

¹ См.: Протасов В.Н. Правоотношение как система. - М.,1991. С. 44 - 45.

участников таких отношений. Субъективным правом участника правоотношения общепринято считать гарантируемые законом вид и меру возможного или дозволенного поведения лица. А юридическая обязанность определяется как вид и мера должного или требуемого поведения¹.

Наряду с субъективными правами исследователями особенностей содержания правоотношения выделяется такая категория как, «законные интересы», которая формально закреплена в статьях 36, 55 Конституции РФ, а также в нормах отдельных актов текущего законодательства². В этой связи можно выделить несколько интересных научных подходов к пониманию законных интересов и соотношению данной категории с субъективными правами участников правоотношения.

В частности, по мнению Н.В. Витрука, к законным интересам относятся те интересы, блага и ценности, в отношении которых нет прямого указания Конституции о праве лица на их защиту в конкретных ситуациях, но которые подлежат защите со стороны государства³. С точки зрения Н.М. Малеиной, законодатель закрепляет субъективные права в конкретной форме, а законные интересы – в общей форме, и соответственно субъективные права защищаются в судебном порядке, а охраняемые законом интересы – как правило, во внесудебном⁴. Р.Е. Гукасян полагает, что законные интересы – это социальные потребности, взятые законом под свою охрану не путем предоставления их носителям субъективных материальных прав, а посредством предоставления им права прибегнуть к судебной или иным правовым формам защиты⁵. Наибольшее признание, в том числе с нашей стороны, заслуживает позиция Н.И. Матузова, суть которой сводится к отличию законных интересов от субъективных прав прежде всего в том, что им не противостоят прямые юридические обязанности

¹ См., например: Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. С. 525.

² См., например, статьи 6 и 7 ФЗ от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

³ См.: Витрук Н.В. Обеспечение и охрана советской милицией конституционных прав и свобод граждан: учебн. пособие. - М., 1988.

⁴ См.: Малеина Н.М. Защита личных неимущественных прав советских граждан. - М. 1991. С. 9 - 10.

⁵ См.: Гукасян Р.Е. Охраняемый законом интерес как предмет судебной защиты // Уч. тр. Саратов юрид. ин-та. Саратов, 1996. Вып. 3. С. 179.

соответствующих лиц и они не имеют конкретного перечня и юридических гарантий¹.

На основании сформировавшихся подходов к пониманию «субъективного права» и «законного интереса» учеными-юристами справедливо выделяются такие категории, как «административное субъективное право» и «законные интересы» участников публичных правоотношений. Субъективное административное право в сфере публичного управления трактуется как субъективное право, возникающее из административных правоотношений, т.е. отношений, урегулированных нормами административного права², а законные интересы определяются как юридически значимые притязания заинтересованных лиц, не опосредованные субъективными правами с корреспондирующими им обязанностями, возможность существования и реализации которых в форме простого юридического дозволения обеспечена правовой защитой и вытекает из общих и специальных принципов права, общего смысла норм публично-правового законодательства и закрепленных в нормах международного права стандартов административной деятельности и достойного существования³. С позиции обозначенной теории субъективного административного права и законных интересов, как верно заметил А.Б. Зеленцов, «в административно-процедурных правоотношениях само государство, в лице его административных органов – это не произвольно, безусловно властвующий субъект, а такой же субъект права, обладающий, правда, особыми полномочиями, но ограниченный противостоящими ему правами других субъектов, с которыми у него возможен спор. Соответственно, разногласия между субъектами административно-процедурного правоотношения в отличие от субъектов административных правоотношений, не урегулированных административно-процессуальными нормами получают более четкое структурирование в виде их правовых позиций, что способствует оперативному и справедливому разрешению оформившегося

¹ См.: Матузов Н.И. Правовая система и личность. – Саратов, 1987. С. 112 - 113.

² См., например, Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. - Л., 1968. С. 65 - 66.

³ Зеленцов А.Б. Указ. соч. С. 396.

спора в административном или судебном порядке¹. При таком подходе полномочия административного органа, ограниченные противостоящими ему правами называют «связанными» с целью их отграничения от полномочий данных органов, противостоящих законным интересам².

Мы разделяем описанный прием определения места административных органов в структуре административно-процедурного правоотношения, и считаем, что в этом случае административные органы, наделяются в соответствии с административной процедурой «связанными» полномочиями по разрешению административного дела (вопроса, связанного с обеспечением реализации, охраны или защиты прав другой стороны) по существу. Такой административный орган в административно-процедурном правоотношении, «обременен» обязанностью совершить по административному делу конкретные и однозначно понимаемые акты-действия и (или) издать (оформить) акты-документы по обеспечению реализации, охраны и защиты прав физических и юридических лиц, иных органов публичной власти в соответствии с административной процедурой. В обобщенном виде такие административные органы можно назвать субъектами, наделяемыми административно-процедурными полномочиями. Соответственно, физическое или юридическое лицо, иной орган публичной власти, в свою очередь, выступая в качестве участника административно-процедурного правоотношения, с одной стороны, обязаны исполнять выраженное в правовой форме предписание административного органа, направленное на исполнение закона. С другой стороны, они обладают правом требовать от административного органа исполнения обязанности признавать, соблюдать и защищать их права, действовать в соответствии с установленной административной процедурой.

Раскрывая особенности структуры административно-процедурных правоотношений, нельзя обойти вопрос об объектах данных отношений.

В отечественной правовой науке, в обобщенном виде, под объектом правового отношения понимают то, на что направлены субъективные права и

¹ См.: Кулишер А.М. Защита субъективных публичных прав посредством иска. - М., 1913. С. 16 - 17.

² См.: Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: монография. - М., 2005. С. 131.

юридические обязанности его участников, или, иначе, то, ради чего возникло правовое отношение, но применяются разнообразные по содержанию трактовки данной категории. В ходе длительной дискуссии сформировались две концепции понимания объекта правоотношения: монистическая и плюралистическая.

Первая концепция сводится к признанию в качестве объекта правоотношения поведения (действий, поступков) субъектов. С точки зрения сторонников монистической теории существует единичный и единственный объект – правомочия и обязанности, а стало быть, и объект правоотношения – человеческое поведение, деятельность или действия людей, поскольку лишь одна деятельность человека, человеческое поведение, выраженное в действиях или в воздержании от действий, способны к реагированию на правовое воздействие¹.

Сторонники плюралистической концепции под объектами правоотношений понимают то, по поводу чего возникают данные общественные отношения, устанавливаются права и обязанности их участников. Соответственно, делается вывод о существовании множества объектов правоотношений, в том числе в качестве объектов правоотношений называются: материальные блага (вещи, предметы, ценности); нематериальные личные блага (жизнь, честь, здоровье, достоинство, свобода, безопасность, право на имя, неприкосновенность человека); поведение, действия субъектов, разного рода услуги и их результат: продукты духовного творчества (произведения литературы, искусства, живописи и др., все то, что является результатом интеллектуального труда); ценные бумаги, официальные документы (облигации, паспорта, аттестаты, дипломы и т.п.)².

Сравнивая сформировавшиеся подходы, необходимо заметить, что в целях проведения оценки особенностей природы и содержания правоотношений наиболее убедительной представляется плюралистическая концепция. Основываясь на данной концепции, В.Д. Сорокин справедливо предлагает отнести к числу объектов правоотношений, урегулированных административно-

¹ Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. - Л., 1949. С. 82; См. также: Чечот Д.М. Участники гражданского процесса. - М., 1960; Магазинер Я.М. Объект права // Очерки по гражданскому праву. - Л., 1957 и др.

² См., например: Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. С. 530.

процессуальными нормами: вещи, материальные ценности; поведение участников административно-процессуальных правоотношений, которое связано с правовым регулированием; результаты действий или бездействия субъектов правоотношения; предметы духовного творчества; личные нематериальные блага¹.

Мы разделяем в целом предложенный В.Д. Сорокиным подход, но считаем, что особенности содержания административно-процедурного правоотношения невозможно раскрыть в полной мере, если в качестве объекта административно-процедурного правоотношения не рассмотреть административное дело, разрешаемое по существу административным органом. При таком подходе административное дело как объект административно-процедурного правоотношения можно определить как комплекс юридических вопросов, на решение которых направлены действия заявителя административной процедуры и административного органа, наделяемого административно-процедурными полномочиями по разрешению данных вопросов, как в отдельности, так и в целом.

Из анализа нормативных правовых актов, регулирующих административно-процедурные правоотношения, а также специальной литературы, посвященной исследованию проблем административного процесса и административных производств, следует обратить внимание, что в структуре данных явлений справедливо различают определенные стадии или этапы прохождения административного дела, например: стадия возбуждения дела об административном правонарушении; стадия рассмотрения дела об административном правонарушении. С нашей точки зрения, избранный прием является обоснованным, так как отражает сложный, комплексный характер разрешаемого административного дела и позволяет отнести административно-процедурное правоотношение к сложным общественным отношениям, справедливо выделяемым в специальной литературе². Вычленяемые

¹ Сорокин В.Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень) : монография. - СПб., 2003. С. 658.

² Подробнее о данном типе правоотношений см.: Проблемы теории государства и права / Под ред. С.С. Алексеева. - М., 1987. С. 277 - 280.

законодателем и исследователями стадии административного производства и административного процесса, на наш взгляд, определяют этапы разрешения отдельных сторон административного дела в соответствии с определенными унифицированными административными процедурами, нацеленными на принятие соответствующих промежуточных и окончательного решений административного органа по делу. В таком контексте становится очевидным, что административно-процедурные правоотношения имеют комплексный характер в рамках отдельного административного дела. С нашей точки зрения, административно-процедурное правоотношение распадается на ряд простых (единичных, первичных, элементарных) взаимосвязанных, последовательно сменяющих друг друга связей, нацеленных, с одной стороны, на разрешение отдельных сторон административного дела, а с другой – на разрешение административного дела в целом (по существу). В этой связи следует заметить, что административно-процедурное правоотношение приобретает цикличность. Соответственно, в каждом административно-процедурном правоотношении можно выделить последовательно сменяющие друг друга унифицированные этапы, стадии прохождения административного дела (возбуждение административного дела, рассмотрение административного дела, исполнение решения, принятого по делу), образующие логически законченный цикл разрешения административного дела по существу. Стадия пересмотра решения по административному делу, достаточно часто выделяемая в специальной литературе, на наш взгляд, представляет собой самостоятельное административно-процедурное правоотношение, связанное с разрешением возникшего по делу административно-правового спора. В содержании данного правоотношения также можно выделить перечисленные унифицированные стадии прохождения дела по административно-правовому спору.

Способом выражения и осуществления административно-процедурного правоотношения, на наш взгляд, является его внешняя форма. Вместе с тем, до настоящего времени отечественные правоведы, к сожалению, не пришли к

единому мнению по вопросу о форме и содержании правового отношения в целом и административно-процедурного правоотношения в частности.

Одни авторы исходят из того, что содержание правоотношения составляет поведение (деятельность) его субъектов, а форму – права и обязанности¹. Другие считают, что в содержание правоотношения входят права и обязанности его субъектов либо их правовое положение относительно друг друга. В этом случае выделяют внешнюю форму правоотношения как способ его внешнего проявления и внутреннюю форму правоотношения – структуру связей между правами и обязанностями субъектов либо между их взаимным правовым положением.

С нашей точки зрения, отождествление формы правоотношения со способом его внешнего проявления является более убедительным, так как позволяет сделать вывод, что структура связей между правами и обязанностями субъектов либо между их взаимным правовым положением является определяющей для фактического поведения субъектов правоотношения, а не наоборот.

В этом контексте следует отметить, что административно-процедурные правоотношения, обладающие цикличностью, находят внешнее выражение в последовательно совершаемых действиях административных органов, нацеленных на принятие промежуточных и конечных решений по административному делу. Принимаемое промежуточное решение административного органа, как правило, выступает юридическим основанием для совершения последующих действий данного органа по административному делу. Соответственно, следует заметить, что совершение действий административных органов, наделяемых административно-процедурными полномочиями обусловлено встречными действиями заявителей административной процедуры.

С учетом выработанных выше общих подходов к пониманию сущности, а также особенностей содержания и формы административно-процедурных правоотношений можно предложить комплексное определение и дать общую

¹ См., например: Дрейшев Б.В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении. - Л., 1978. С. 72.

характеристику административно-процедурным правоотношениям регистрации актов, документов, прав, объектов.

По нашему мнению, административно-процедурные правоотношения регистрации актов, документов, прав, объектов – это урегулированные административными процедурами сложные правоотношения, обязательными участниками которых выступают административные органы, наделяемые административно-процедурными полномочиями по разрешению административных дел, связанных с предоставлением физическим и юридическим лицам, органам публичной власти ряда юридических возможностей, в том числе по изданию отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов, использованию отдельных видов социально значимых юридических фактов (актов-действий и актов-событий), реализации правомочий собственности на объекты, относимые законом к недвижимому имуществу, использованию потенциально опасных объектов, прямо указанных в нормах действующего законодательства.

Значительная доля выделяемых правоотношений в настоящее время урегулирована фрагментарными (не сформированными в полной мере) административными процедурами, которые содержатся в разнообразных несистематизированных федеральных законах, постановлениях Правительства РФ, приказах отдельных федеральных органов исполнительной власти.

Административно-процедурные правоотношения регистрации актов, документов, прав, объектов связаны с правомерной деятельностью физических и юридических лиц, органов публичной власти. Это значит, что данные правоотношения возникают, изменяются и прекращаются в позитивной сфере административно-правового регулирования.

Субъектами данных правоотношений выступают:

- 1) административные органы, наделяемые специфическими административно-процедурными регистрационными полномочиями (административные органы, уполномоченные применять меры по официальному признанию возможности опубликования отдельных видов подзаконных

нормативных правовых актов; административные органы, уполномоченные применять меры по официальному признанию возможности использования отдельных социально значимых актов-событий и актов-действий; административные органы, уполномоченные применять меры по официальному признанию возможности использования правомочий собственности, приобретаемых при возникновении или переходе права собственности на недвижимое имущество; административные органы, уполномоченные применять меры по официальному признанию возможности использования отдельных видов потенциально опасного имущества);

2) заявители административных процедур государственной регистрации документов, актов, прав, объектов, в том числе: заявители процедуры регистрации отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов; заявители государственной регистрации отдельных социально значимых актов-событий и актов-действий; заявители государственной регистрации правомочий собственности, приобретаемых при возникновении или переходе права собственности на недвижимое имущество; заявители государственной регистрации объектов.

Оценивая характер административно-процедурных правоотношений регистрации актов, документов, прав, объектов, следует отметить, что субъективному праву заявителей административных процедур, инициирующих правоотношение, корреспондирует обязанность административного органа удовлетворить их законное притязание путем принятия соответствующего решения по регистрационному административному делу.

Учитывая особенности структуры правоотношений регистрации актов, документов, прав, объектов, можно выделить отдельные категории (виды) регистрационных административных дел: дела о регистрации отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов (комплекс вопросов об официальном предоставлении административным органом физическим и юридическим лицам, органам публичной власти возможности издать отдельные виды подзаконных нормативных правовых актов); дела о регистрации отдельных социально

значимых юридических фактов (комплекс вопросов об официальном предоставлении административным органом физическим и юридическим лицам, органам публичной власти возможности использовать отдельные виды социально значимых юридических фактов; дела о регистрации правомочий собственности, приобретаемых при возникновении или переходе права собственности на недвижимое имущество (комплекс вопросов об официальном предоставлении административным органом физическим и юридическим лицам, органам публичной власти возможности реализовать правомочия собственности на объекты, относимые законом к недвижимому имуществу); дела о регистрации отдельных видов потенциально опасных объектов (комплекс вопросов об официальном предоставлении административным органом физическим и юридическим лицам, органам публичной власти возможности использовать отдельные виды потенциально опасных объектов, прямо указанные в нормах действующего законодательства).

Перечисленные регистрационные административные дела, имеют сложный, комплексный характер. В этой связи разрешение таких дел по существу предполагает поэтапное разрешение отдельных взаимосвязанных сторон регистрационного административного дела, нацеленных на принятие соответствующих промежуточных решений. По сути, речь идет о совокупности взаимосвязанных, последовательно сменяющих друг друга однородных групп элементарных, взаимосвязанных в единый цикл административно-процедурных регистрационных правоотношений, нацеленных на разрешение по существу отдельных сторон регистрационных административных дел. Исходя из данного подхода, в содержании административно-процедурного правоотношения регистрации актов, документов, прав, объектов можно выделить унифицированные стадии, этапы функционирования (возникновение, изменение и прекращение) данного правоотношения, независимые от категории разрешаемого регистрационного дела: 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.

С нашей точки зрения, административно-процедурные правоотношения государственной регистрации актов, документов, прав, объектов находят свое внешнее выражение в последовательно совершаемых регистрационных действиях административных органов, нацеленных на принятие промежуточных и конечных решений по соответствующему регистрационному административному делу. При этом следует заметить, что регистрационные действия административных органов по возбуждению и рассмотрению административного дела, а также исполнению решения по делу обусловлены соответствующими встречными действиями заявителей административных процедур государственной регистрации документов, актов, прав, объектов (подача заявления, предоставление установленного перечня документов и иных материалов и др.).

Таковы общие теоретические подходы к пониманию особенностей природы, содержания и формы административно-процедурных правоотношений по регистрации актов, документов, прав, объектов, на основании которых можно провести комплексный анализ норм, регулирующих данные правоотношения и разработать унифицированные модели соответствующих административных процедур.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ СТРУКТУРЫ И СОДЕРЖАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ, ДОКУМЕНТОВ, ПРАВ, ОБЪЕКТОВ

§ 1. Особенности структуры и содержания административных процедур государственной регистрации юридических фактов

Как отмечалось ранее, в настоящее время административная процедура регистрации юридических фактов является комплексной, собирательной категорией, так как представляет собой совокупность административных процедур, обусловленных различными категориями административных регистрационных дел, которые до настоящего времени не систематизированы и не унифицированы.

В частности, в рамках данной процедуры рассматриваются и разрешаются следующие административные дела: дела о государственной регистрации актов гражданского состояния (актов рождения, заключения брака, расторжения брака, усыновления (удочерения), установления отцовства, перемены имени и смерти)¹; дела о государственной регистрации фактов создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц²; дела о государственной регистрации фактов образования и прекращения деятельности индивидуальных предпринимателей³; дела о государственной регистрации фактов местонахождения физического лица⁴; дела о государственной регистрации фактов выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг⁵.

Сопоставимо с перечисленными выше административными делами можно из анализа соответствующего массива отечественного законодательства выделить

¹ ФЗ от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» // СЗ РФ. - 1997. - № 47. - Ст. 5340.

² ФЗ от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»

³ ФЗ от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. - 2001. - № 33 (ч. I). - Ст. 3431.

⁴ Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 30. - Ст. 2939.

⁵ ст. 19, 20 ФЗ от 24.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. - 1996. - № 1. - Ст. 16.

отдельные виды данной процедуры, определить особенности их структуры и содержания.

Так из анализа ФЗ от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» логично выделить процедуру государственной регистрации актов гражданского состояния.

В соответствии с названным федеральным законом процедуру государственной регистрации актов гражданского состояния уполномочены осуществлять: органы записи актов гражданского состояния, образованные органами государственной власти субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления муниципальных образований, на территориях которых отсутствуют органы записи актов гражданского состояния; консульские учреждения Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

В обобщенном виде перечисленные субъекты административно-процедурных правоотношений названы законодателем органами, которые производят государственную регистрацию актов гражданского состояния (ст. 4 ФЗ «Об актах гражданского состояния»). В рамках исследуемой административной процедуры представляется обоснованным рассматривать органы, перечисленные выше, в качестве регистрирующих органов.

Заявителями процедуры регистрации актов гражданского состояния являются: граждане Российской Федерации; иностранные граждане; лица без гражданства; орган внутренних дел; орган опеки и попечительства либо медицинская организация, воспитательная организация или организация социальной защиты населения, в которую помещен найденный (подкинутый) ребенок, родители которого неизвестны (ст. 19 ФЗ «Об актах гражданского состояния»).

В зависимости от особенностей рассматриваемого комплекса вопросов логично выделить такие виды административных дел регистрации актов гражданского состояния, как: дело о рождении ребенка; дело о заключении брака;

дело о расторжении брака; дело об усыновления (удочерения) ребенка; дело об установления отцовства; дело о перемене имени; дело об установлении смерти.

Говоря о структуре процедуры государственной регистрации актов гражданского состояния, представляется возможным выделить и оценить особенности содержания ее следующих обязательных, на наш взгляд, базовых элементов.

Первый элемент «Последовательный ряд типизированных мер государственной регистрации актов гражданского состояния». Данный элемент исследуемой административной процедуры образуют административно-процессуальные нормы, определяющие типичные способы и приемы официального признания регистрирующим органом юридической возможности заявителя процедуры использовать в других правоотношениях факты рождения, заключения брака, расторжения брака, усыновления (удочерения), установления отцовства, перемены имени и смерти.

В настоящее время в ФЗ «Об актах гражданского состояния» и изданных на основании данного закона подзаконных нормативных актах, содержащих административно-процессуальные нормы, отсутствует какой-либо формально определенный последовательный ряд типизированных мер государственной регистрации актов гражданского состояния. Из анализа статей 6 и 8 названного закона можно выделить отдельные виды типизированных мер государственной регистрации актов гражданского состояния, в частности меры по удостоверению факта регистрации акта гражданского состояния.

На наш взгляд, перечень типизированных мер государственной регистрации актов гражданского состояния, последовательно применяемых регистрирующими органами, должен иметь следующий вид: 1) прием от заявителя документов на государственную регистрацию акта гражданского состояния; 2) правовая экспертиза документов, принятых на государственную регистрацию акта гражданского состояния; 3) оформление записи о государственной регистрации акта гражданского состояния; 4) удостоверение факта государственной регистрации акта гражданского состояния.

Такая мера, как прием от заявителя документов на государственную регистрацию акта гражданского состояния, представляет собой систему типизированных формально закрепленных способов и приемов оценки соответствия документов, поданных заявителем для регистрации, на предмет соответствия их комплектности, вида и формы установленным требованиям (общеобязательным условиям приема документов, установленных нормативным правовым актом Российской Федерации). В рамках выделяемой меры регистрирующий орган обязан принять соответствующее промежуточное решение и совершить ряд соответствующих процедурных действий по приему от заявителя документов, необходимых и достаточных для регистрации акта гражданского состояния.

Правовая экспертиза документов, принятых от заявителя для государственной регистрации актов гражданского состояния, на наш взгляд, представляет собой систему типизированных формально закрепленных способов и приемов оценки соответствия структуры и содержания документов, поданных на государственную регистрацию, установленным требованиям федерального законодательства (требованиям федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации). В рамках выделяемой меры регистрирующий орган, по сути, обязан принять соответствующее промежуточное типизированное решение и совершить ряд соответствующих типизированных действий по оценке соответствия документов, представленных на государственную регистрацию, требованиям федерального законодательства.

Оформление записи о государственной регистрации акта гражданского состояния представляет собой систему типизированных формально закрепленных способов и приемов производства официальной записи о государственной регистрации акта гражданского состояния, содержащей сведения, соответствующие сведениям, содержащимся в документах, поданных заявителем на государственную регистрацию и прошедших правовую экспертизу. В рамках выделяемой меры регистрирующий орган, на наш взгляд, обязан принять соответствующее типизированное решение и совершить ряд соответствующих

типизированных действий по внесению специальной записи о государственной регистрации в книгу записи актов гражданского состояния.

Удостоверение факта государственной регистрации акта гражданского состояния представляет собой систему типизированных формально закрепленных способов и приемов предоставления заявителю сведений о сделанной записи о государственной регистрации акта гражданского состояния. В частности, предоставление заявителю свидетельства о рождении ребенка, о регистрации брака и т.п.

Второй элемент исследуемой административной процедуры «Типизированные решения, принимаемые по делам о государственной регистрации актов гражданского состояния, и их основания» образуют нормы, в которых определяются типовые промежуточные и конечные решения регистрирующего органа по отдельным вопросам, составляющим регистрационное дело.

Анализ положений статей 7, 11, 14, 19, 20 ФЗ «Об актах гражданского состояния» позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время отсутствует систематизированный перечень типизированных решений, принимаемых по делу о государственной регистрации акта гражданского состояния, но подведены основания для принятия решения о государственной регистрации акта гражданского состояния и решения об отказе в государственной регистрации акта гражданского состояния.

С нашей точки зрения, необходимо уточнить, что документы, представляемые заявителем, могут считаться основанием для принятия решения о регистрации лишь в том случае, когда их комплектность, форма и содержание соответствуют требованиям законодательства. Соответственно, в качестве основания принятия решения о государственной регистрации актов гражданского состояния предлагается признать соответствие комплектности, формы и содержания документов, представленных заявителем для государственной регистрации актов гражданского состояния, требованиям, установленным действующим законодательством.

Имеющиеся основания для отказа в регистрации также требуют уточнения. В частности, необходимо отметить, что в государственной регистрации может быть отказано в случаях, прямо указанных в ФЗ «Об актах гражданского состояния». Например, в соответствии со ст. 29 названного закона в государственной регистрации может быть отказано, если имеются доказательства, подтверждающие наличие обстоятельств, препятствующих заключению брака. В соответствии со ст. 53 анализируемого закона регистрирующий орган отказывает в государственной регистрации установления отцовства при наличии сведений об отце в записи акта о рождении ребенка.

В сопоставлении с типичной структурой административной процедуры государственной регистрации, разработанной в предыдущей главе исследования, приведенный перечень решений регистрирующего органа, предусмотренный ФЗ «Об актах гражданского состояния», является недостаточно полным, чтобы признать имеющуюся процедуру регламентированной в полной мере. Представляется необходимым расширить данный перечень, включив в него решение о приеме документов, необходимых для регистрации актов гражданского состояния, а основанием принятия данного решения признать соответствие представленных на регистрацию документов установленным общеобязательным требованиям.

Принимаемое решение логично подтвердить выдаваемой заявителю распиской в получении документов на регистрацию. Соответственно, необходимо предусмотреть юридическую возможность для принятия решения регистрирующего органа о возвращении заявителю документов, представленных для регистрации актов гражданского состояния. Таким образом, полный ряд типизированных решений по делу о государственной регистрации актов гражданского состояния, по нашему мнению, должен иметь следующий вид: решение о приеме документов на государственную регистрацию акта гражданского состояния; решение о приостановлении государственной регистрации; решение о возобновлении государственной регистрации акта гражданского состояния; решение о проведении государственной регистрации

акта гражданского состояния; решение об отказе в государственной регистрации акта гражданского состояния;

Третий элемент исследуемой процедуры «Общая нормативная продолжительность государственной регистрации актов гражданского состояния» образуют нормы, устанавливающие максимальный срок, в течение которого регистрирующий орган обязан совершить весь комплекс действий по признанию юридической возможности заявителя процедуры использовать в других правоотношениях акты гражданского состояния, предусмотренные федеральным законодательством, в том числе факты рождения, заключения брака, расторжения брака, усыновления (удочерения), установления отцовства, перемены имени и смерти.

В настоящее время в ФЗ «Об актах гражданского состояния» установлена нормативная продолжительность государственной регистрации брака, а именно: она производится по истечении месяца со дня подачи совместного заявления о заключении брака в орган записи актов гражданского состояния. По совместному заявлению лиц, вступающих в брак, установленный срок может быть изменен руководителем органа записи актов гражданского состояния по основаниям, предусмотренным пунктом 1 статьи 11 Семейного кодекса Российской Федерации.

Нормативная продолжительность государственной регистрации других видов актов гражданского состояния установлена приказом Минюста России от 29.11.2011 № 412 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации»¹, приказом МИД России от 29.06.2012 № 10490 «Об утверждении Административного регламента Министерства иностранных дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по государственной

¹ Российская газета. 2011. 28 дек. № 293.

регистрации актов гражданского состояния граждан Российской Федерации, проживающих за пределами территории Российской Федерации»¹.

Из анализа практики досудебного и судебного разбирательства по жалобам на действия и решения по регистрации актов гражданского состояния можно сделать вывод, что установленная нормативная продолжительность данного вида регистрации является обоснованной.

Четвертый элемент исследуемой процедуры «Вид, характер, нормативная продолжительность, правила документального оформления типизированных действий регистрирующего органа (должностного лица) по делам о государственной регистрации актов гражданского состояния» представляет собой комплекс норм, содержащихся в ФЗ «Об актах гражданского состояния», а также в соответствующих Административных регламентах исполнения государственной функции по государственной регистрации актов гражданского состояния.

В частности, в нормах названного федерального закона и административных регламентах определены характер, а также правила документального оформления отдельных видов действий регистрирующего органа по составлению записи акта гражданского состояния по отдельным видам дел, рассматриваемых и разрешаемых данным органом, в том числе по приему документов на государственную регистрацию актов гражданского состояния, по проверке представленных документов на предмет их соответствия установленным требованиям, по делам о рождении, усыновлении (удочерении), перемене имени, установлении смерти и др.

С нашей точки зрения, в целях оптимизации исследуемой процедуры необходимо формально закрепить и регламентировать следующие наиболее характерные, типичные регистрационные действия: 1) действия по приему документов на государственную регистрацию акта гражданского состояния; 2) действия по правовой экспертизе документов, принятых на государственную регистрацию акта гражданского состояния; 3) действия по оформлению записи о

¹ БНА. 2013. № 10.

государственной регистрации акта гражданского состояния; 4) действия по удостоверению факта государственной регистрации акта гражданского состояния.

Пятый элемент («Условия, дозволения, ограничения и запреты, установленные по делам о государственной регистрации актов гражданского состояния») образуют нормы, содержащиеся в ФЗ «Об актах гражданского состояния», а также нормы административных регламентов исполнения государственной функции по государственной регистрации актов гражданского состояния. В указанных нормах закреплены: административно-процессуальные условия приема документов, необходимых для регистрации актов гражданского состояния; права и обязанности заявителя процедуры, в том числе право обжаловать отказ в государственной регистрации акта гражданского состояния в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в компетенцию которого входит организация деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния, в территориальный орган уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния или в суд. На наш взгляд, данный элемент исследуемой процедуры должен быть дополнен нормами, в большей степени детализирующими досудебный порядок рассмотрения жалоб заявителей процедуры.

Шестой элемент «Ответственность регистрирующего органа и заявителей процедуры за нарушение или ненадлежащее выполнение процедурных правил по делам о регистрации актов гражданского состояния» состоит из норм, определяющих вид и основания юридической ответственности регистрирующего органа, а также конкретных должностных лиц данного органа за нарушение или ненадлежащее выполнение регламентированной процедуры.

В соответствии с ФЗ «Об актах гражданского состояния» ответственность за правильность государственной регистрации актов гражданского состояния и качество составления записей актов гражданского состояния возлагается на руководителя соответствующего органа записи актов гражданского состояния.

При наличии формально определенного основания юридической ответственности за нарушение процедурных правил регистрации актов гражданского состояния законодатель не определил вид и меры данной ответственности. Остается неясным, какое именно должностное лицо необходимо привлекать к ответственности за нарушение процедурных правил, какие меры необходимо применять к государственным регистраторам как к должностным лицам, непосредственно совершающим регистрационные действия? Не дает ответ на данный вопрос и обращение к ст. 5.63 КоАП РФ.

С нашей точки зрения, в рамках выделенной административной процедуры необходимо нормативно зафиксировать те виды юридической ответственности (дисциплинарной и (или) административной), которые могут быть применены за нарушение установленных процедурных правил к органам и должностным лицам, ответственным за регистрацию актов гражданского состояния, а также необходимо указать иные юридические последствия нарушения установленных правил данной регистрации.

Процедуры государственной регистрации фактов образования и прекращения деятельности индивидуальных предпринимателей содержатся в ФЗ от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Данные процедуры, на наш взгляд, логично подразделить на два вида: 1) процедура регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица (далее – процедура государственной регистрации юридического лица); 2) процедура регистрации приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя (далее – процедура государственной регистрации индивидуального предпринимателя).

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 (ред. от 24.03.2011) «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» процедуру государственной регистрации юридического лица уполномочены осуществлять: Федеральная налоговая служба и территориальные органы Федеральной налоговой службы.

В рамках выделенных административных процедур регистрирующие органы уполномочены рассматривать и разрешать по существу административные дела о государственной регистрации: фактов приобретения, изменения и утраты статуса юридических лиц; фактов приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя;

В соответствии с ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» логично выделить и раскрыть особенности содержания следующих, на наш взгляд, обязательных элементов структуры административной процедуры государственной регистрации юридического лица.

Первый элемент «Последовательный ряд типизированных мер государственной регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица», на наш взгляд, образуют административно-процессуальные нормы, в которых определены последовательно применяемые типичные способы и приемы официального признания Федеральной налоговой службой и ее территориальными органами юридической возможности заявителя процедуры использовать в других правоотношениях приобретаемый, изменяемый или утраченный статус юридического лица.

В настоящее время в ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и изданных на основании данного закона подзаконных нормативных актах, содержащих административно-процессуальные нормы, отсутствует какой-либо перечень последовательно применяемых типизированных мер государственной регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица.

На наш взгляд, указанный перечень типизированных мер, применяемых регистрирующим органом, должен включать в себя: 1) прием документов на государственную регистрацию фактов приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица; 2) правовая экспертиза документов, принятых на государственную регистрацию фактов приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица; 3) оформление записи о государственной регистрации фактов

приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица; 4) удостоверение факта государственной регистрации статуса юридического лица.

Следует заметить, что в настоящее время в соответствии п. 4.1. ст. 9 ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» регистрирующий орган не проверяет на предмет соответствия федеральным законам или иным нормативным правовым актам Российской Федерации форму представленных документов (за исключением заявления о государственной регистрации) и содержащиеся в представленных документах сведения, за исключением случаев, предусмотренных указанным федеральным законом.

Второй элемент исследуемой процедуры «Типизированные решения, принимаемые регистрирующим органом по делу о государственной регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица, и их основания» содержит нормы, в которых определяются типичные промежуточные и конечные решения регистрирующего органа по рассматриваемым административным делам о регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса юридических лиц.

Решения, принимаемые по регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица, можно выделить исходя из анализа положений ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». В частности, к таким решениям следует отнести: решение о государственной регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица; решение об отказе в государственной регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица; решение о предстоящей утрате статуса юридического лица (решение о предстоящем исключении юридического лица из единого государственного реестра юридических лиц).

С нашей точки зрения, перечень решений регистрирующего органа, предусмотренный анализируемым законом, является недостаточно полным, чтобы признать имеющуюся процедуру завершённой. Представляется

необходимым расширить данный перечень, включив в него решение о приеме документов на регистрацию, а основанием принятия данного решения признать соответствие комплектности, вида и форм представленных на регистрацию заявителем документов установленным требованиям законодательства Российской Федерации.

Принимаемое решение обоснованно подтвердить выдаваемой в соответствии с ч. 3 ст. 9 ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» заявителю распиской в получении документов с указанием перечня и даты их получения регистрирующим органом. Соответственно, необходимо предусмотреть юридическую возможность для принятия и исполнения решения о возвращении документов заявителю.

На наш взгляд, перечень решений регистрирующего органа должны также пополнить: решение об отказе в регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица, решение о внесении исправлений и изменений в единый государственный реестр юридических лиц; решение об отказе внесения исправлений и изменений в единый государственный реестр юридических лиц. Основаниями для принятия предлагаемых решений предлагается признать несоответствие требованиям федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ общего количества (комплектности), вида, формы и содержания документов, поданных заявителем, соответственно, для регистрации факта приобретения, изменения или утраты статуса юридического лица.

Третий элемент исследуемой процедуры «Общая нормативная продолжительность государственной регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица» образуют нормы ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», устанавливающие максимальный, суммарный срок, в течение которого регистрирующий орган совершает весь комплекс действий по регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица.

В настоящее время в действующем законе установлена нормативная продолжительность государственной регистрации факта приобретения, статуса юридического лица. В соответствии с ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» регистрирующий орган проводит весь комплекс действий по регистрации факта приобретения статуса юридического лица в срок не более чем пять рабочих дней со дня представления документов в регистрирующий орган (ст.ст. 8, 18, 22 ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»).

Из анализа досудебной и судебной практики рассмотрения жалоб на действия и решения по регистрации факта приобретения статуса юридического лица срок, избранный законодателем, представляется оптимальным. Вместе с тем, по нашему убеждению, нормативная продолжительность действий регистрирующего органа по изменению и утрате статуса юридического лица также должна быть формально определена.

Четвертый элемент исследуемой процедуры «Вид, характер, нормативная продолжительность и правила документального оформления типизированных действий регистрирующего органа по делу о государственной регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица» представляет собой комплекс норм, в которых описываются отдельные виды типизированных действий регистрирующего органа, совершаемые в рамках тех правоотношений, которые регулируются исследуемой процедурой. Кроме того нормы, составляющие данный элемент процедуры, раскрывают характер и определяют срочность отдельных видов совершаемых действий регистрирующего органа, устанавливают перечень документов, оформляемых регистрирующим органом в ходе совершаемых действий, и требования к оформлению данных документов.

Следует заметить, что в нормах действующего федерального закона определены характер, а также правила документального оформления лишь отдельных несистематизированных и неунифицированных видов действий регистрирующего органа по регистрации фактов приобретения, изменения и

утраты статуса юридического лица, в том числе действия по выдаче расписки в получении документов на регистрацию.

С нашей точки зрения, действия регистрирующего органа должны быть систематизированы, унифицированы и подвергнуты в равной мере административной процедурной регламентации. В этих целях предлагается формально закрепить и регламентировать следующие характерные, типичные действия регистрирующего органа: 1) по приему документов, необходимых для регистрации факта приобретения, изменения или утраты статуса юридического лица; 2) по правовой экспертизе документов, принятых на государственную регистрацию факта приобретения, изменения или утраты статуса юридического лица; 3) по оформлению записи о государственной регистрации факта приобретения, изменения или утраты статуса юридического лица; 4) по удостоверению факта государственной регистрации статуса юридического лица.

Пятый элемент исследуемой процедуры «Условия, дозволения, ограничения и запреты, установленные по делу о государственной регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица» образуют нормы, в которых закреплены: обязанность регистрирующего органа обеспечить учет и хранение всех представленных в соответствии с названным федеральным законом документов в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти; право регистрирующего органа обратиться в суд с требованием о ликвидации юридического лица в случае допущенных при создании такого юридического лица грубых нарушений закона или иных правовых актов, если эти нарушения носят неустранимый характер, а также в случае неоднократных либо грубых нарушений законов или иных нормативных правовых актов государственной регистрации юридических лиц; запрет для регистрирующего органа требовать представление других документов кроме документов, установленных Федеральным законом; право регистрирующего органа обратиться в суд с требованием о ликвидации юридического лица в случае допущенных при создании такого юридического лица грубых нарушений закона или иных

правовых актов, если эти нарушения носят неустранимый характер, а также в случае неоднократных либо грубых нарушений законов или иных нормативных правовых актов государственной регистрации юридических лиц; право заявителя обжаловать в судебном порядке решение об отказе в государственной регистрации фактов приобретения, изменения или утраты статуса юридического лица (ст. 23 ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»).

С нашей точки зрения, выделенный элемент исследуемой процедуры необходимо дополнить нормами, устанавливающими права и обязанности заявителей процедуры, а также регистрирующего органа, связанными с досудебным рассмотрением жалоб заявителей.

Шестой элемент исследуемой процедуры «Ответственность регистрирующего органа (должностного лица) и заявителей процедуры за нарушение или ненадлежащее выполнение процедурных правил, установленных по делу о государственной регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица» состоит из норм, определяющих вид и основания юридической ответственности должностных лиц регистрирующего органа, а также заявителей процедуры за нарушение норм, образующих процедуру (процедурных правил).

Ст. 24 ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» предусматривает возможность привлечения к юридической ответственности должностных лиц регистрирующего органа за необоснованный отказ в государственной регистрации; неосуществление государственной регистрации в установленные сроки, иное нарушение порядка государственной регистрации, установленного Федеральным законом, незаконный отказ в предоставлении или несвоевременное предоставление содержащихся в государственных реестрах сведений и документов, иных предусмотренных Федеральным законом документов. Для заявителей процедуры также установлена возможность привлечения к юридической ответственности за непредставление или несвоевременное представление необходимых для

включения в государственные реестры сведений, представление недостоверных сведений (ст. 25 ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»).

Вместе с тем конкретные виды, меры и основания юридической ответственности для должностных лиц регистрирующего органа и заявителей в настоящее время не установлены. На наш взгляд, необходимо формально определить возможность применения к должностным лицам регистрирующего органа мер дисциплинарной и административной ответственности за нарушение процедурных правил.

В соответствии с анализируемым Федеральным законом, процедуру государственной регистрации индивидуального предпринимателя, уполномочены осуществлять Федеральная налоговая служба и ее территориальные органы.

Исходя из анализа положений федерального законодательства, представляется логичным выделить и раскрыть особенности следующих обязательных, на наш взгляд, элементов, составляющих структуру выделяемой процедуры.

Первый элемент «Последовательный ряд типизированных мер государственной регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя» составляют нормы, определяющие типичные способы и приемы официального предоставления заявителю возможности использовать факт приобретения, изменения или утраты статуса индивидуального предпринимателя в других правоотношениях.

В настоящее время в ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и изданных в развитие его положений подзаконных нормативных актах, содержащих административно-процессуальные нормы, отсутствует какой-либо перечень типизированных мер государственной регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя.

На наш взгляд, перечень типизированных мер приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя, применяемых

регистрирующими органами, должен включать в себя: 1) прием от заявителя документов на регистрацию фактов приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя; 2) правовая экспертиза документов, принятых от заявителя для регистрации приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя; 3) оформление записи о государственной регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя; 4) удостоверение факта государственной регистрации статуса индивидуального предпринимателя.

Второй элемент исследуемой процедуры «Типизированные решения, принимаемые по делу о государственной регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя, и их основания» содержит нормы, в которых определяется характерные, типичные промежуточные и конечные решения регистрирующего органа по рассматриваемым административным делам о регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя.

Анализ норм действующего законодательства позволяет выделить следующие виды решений, принимаемых по регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя: решение о государственной регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя; решение об отказе в регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя.

Несмотря на то, что в настоящее время в ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» решение о регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя прямо не закреплено, основания для принятия данного решения, по сути, установлены ст.ст. 22.1, 22.2 указанного закона.

С нашей точки зрения необходимо уточнить, что документы, представляемые заявителем процедуры, могут считаться основанием регистрации лишь в том случае, если их общее количество (комплектность), вид, форма и содержание соответствуют требованиям федеральных законов и иных нормативных правовых

актов РФ. Соответственно, в качестве основания принятия решения о государственной регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя предлагается признать соответствие установленным требованиям федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ комплектности (общего количества), вида, формы и содержания документов, представленных заявителем для государственной регистрации соответствующих фактов приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя.

Кроме того, с нашей точки зрения, перечень решений регистрирующего органа, предусмотренный ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», является недостаточно полным, чтобы признать имеющуюся процедуру завершённой. Представляется необходимым расширить данный перечень, включив в него решение о приеме документов на регистрацию. Принимаемое решение обоснованно подтвердить выдаваемой в соответствии с ч. 3 ст. 9 ФЗ заявителю распиской в получении документов с указанием перечня и даты их получения регистрирующим органом. Соответственно, необходимо предусмотреть юридическую возможность для принятия и исполнения решения о возвращении документов заявителю.

Третий элемент исследуемой процедуры «Общая нормативная продолжительность государственной регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя» образуют нормы, устанавливающие максимальный срок, в течение которого регистрирующий орган обязан совершить весь комплекс действий по регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя.

В настоящее время в действующем законе установлена нормативная продолжительность государственной регистрации факта приобретения, статуса индивидуального предпринимателя: в срок не более чем пять рабочих дней со дня представления документов в регистрирующий орган (ст.ст. 8, 18, 22 ФЗ «О

государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»).

Из анализа практики рассмотрения жалоб на действия и решения по регистрации факта приобретения статуса индивидуального предпринимателя избранный законодателем срок представляется оптимальным. Вместе с тем, с нашей точки зрения, должна быть также формально определена срочность изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя.

Четвертый элемент «Вид, характер, нормативная продолжительность и правила документального оформления типизированных действий регистрирующего органа по делу о государственной регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя» представляет собой комплекс норм, в которых описываются отдельные виды типизированных действий регистрирующего органа, совершаемых в рамках тех правоотношений, которые регулируются исследуемой процедурой. Кроме того нормы, составляющие данный элемент процедуры, раскрывают характер и определяют срочность совершаемых действий регистрирующего органа, а также устанавливают перечень документов, оформляемых регистрирующим органом в ходе совершаемых действий, и требования к оформлению данных документов.

Следует заметить, что в нормах ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» определены характер, а также правила документального оформления отдельных несистематизированных и неунифицированных видов действий регистрирующего органа. Из этого следует, что действия регистрирующего органа должны быть систематизированы, унифицированы и подвергнуты в равной мере административной процедурной регламентации. В этих целях предлагается формально закрепить и регламентировать перечень следующих действий регистрирующего органа: 1) по приему документов, необходимых для регистрации фактов приобретения, изменения или утраты статуса индивидуального предпринимателя; 2) по правовой экспертизе документов, принятых на государственную регистрацию фактов приобретения, изменения или утраты статуса индивидуального предпринимателя;

3) по оформлению записи о государственной регистрации фактов приобретения, изменения или утраты статуса индивидуального предпринимателя; 4) по удостоверению факта государственной регистрации статуса индивидуального предпринимателя.

Пятый элемент исследуемой процедуры «Условия, дозволения, ограничения и запреты, установленные по делу о государственной регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя» в настоящее время образуют нормы, в которых закреплены отдельные несистематизированные права, обязанности и запреты, адресованные должностным лицам регистрирующего органа и заявителям исследуемой процедуры. В частности, это: обязанность регистрирующего органа обеспечить учет и хранение всех представленных в соответствии с федеральным законом документов в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти; запрет для регистрирующего органа требовать представление других документов кроме документов, установленных федеральным законом; право регистрирующего органа обратиться в суд с требованием о прекращении деятельности физического лица в качестве индивидуального предпринимателя в принудительном порядке в случае неоднократных либо грубых нарушений им законов или иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией индивидуальных предпринимателей.

С нашей точки зрения, данный элемент процедуры следует расширить нормами, закрепляющими права и обязанности заявителя процедуры и регистрирующего органа, связанные с досудебным разрешением споров, возникающих между ними.

Шестой элемент исследуемой процедуры «Ответственность за нарушение или ненадлежащее выполнение процедурных правил по делу о государственной регистрации фактов приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя» состоит из норм, определяющих вид и основания юридической

ответственности для регистрирующего органа и (или) должностных лиц данного органа, а также заявителей процедуры.

В ст. 24 ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» установлена, по сути, лишь возможность привлечения к юридической ответственности должностных лиц регистрирующего органа: за необоснованный отказ в государственной регистрации; за неосуществление государственной регистрации в установленные сроки; за иное нарушение порядка государственной регистрации, установленного названным федеральным законом; за отказ в предоставлении или несвоевременное предоставление содержащихся в государственных реестрах сведений и документов, иных предусмотренных федеральным законом документов. Возможность применения мер дисциплинарной или административной ответственности за нарушение процедурных правил не установлена.

Процедура регистрации фактов местонахождения граждан, по сути, закреплена в постановлении Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию»¹ (далее – Правила регистрации граждан), а также в приказе ФМС России от 11.09.2012 № 288 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»² (далее – Административный регламент регистрации граждан).

В соответствии с п. 4 Правил регистрации граждан ответственными за регистрацию граждан по месту пребывания и по месту жительства являются должностные лица, занимающие постоянно или временно должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-

¹ СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

² Российская газета. 2013. 17 апр. № 83.

хозяйственных обязанностей по контролю за соблюдением правил пользования жилыми помещениями и помещениями социального назначения.

В соответствии с п. 15 Административного регламента регистрации граждан исследуемая процедура осуществляется территориальными органами через их структурные подразделения, а в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, - органами местного самоуправления поселений.

В обобщенном виде перечисленных субъектов исследуемой процедуры можно определить как регистрирующие органы (должностные лица).

Анализ Правил регистрации граждан, а также Административного регламента регистрации граждан позволяет выделить и охарактеризовать следующие обязательные, на наш взгляд, элементы структуры административной процедуры регистрации фактов местонахождения граждан.

Первый элемент «Последовательный ряд типизированных мер государственной регистрации фактов местонахождения граждан, применяемых регистрирующим органом (должностным лицом)» составляют нормы, определяющие типичные способы и приемы официального признания регистрирующим органом или уполномоченными должностными лицами фактов местонахождения граждан и предоставления возможности использовать акт регистрации в сфере административных и иных правоотношений.

В настоящее время формально определенный перечень последовательно применяемых типизированных мер государственной регистрации фактов местонахождения граждан отсутствует. Из анализа п.п. 57 – 59, 92 – 93, 96 – 105 Административного регламента регистрации граждан можно вычленить фрагменты таких мер, как прием заявления о регистрации, рассмотрение документов от лиц, ответственных за регистрацию, оформление и удостоверение решения о регистрации.

На наш взгляд, перечень типизированных мер государственной регистрации фактов нахождения граждан, последовательно применяемых регистрирующими органами, может быть систематизирован и выглядеть следующим образом: 1)

прием документов, необходимых для государственной регистрации факта местонахождения заявителя; 2) правовая экспертиза документов, принятых от заявителя для регистрации фактов его местонахождения; 3) оформление записи о государственной регистрации факта местонахождения заявителя; 4) удостоверение факта государственной регистрации местонахождения заявителя.

Второй элемент «Типизированные решения, принимаемые по делу о государственной регистрации фактов местонахождения граждан РФ, и их основания» содержит нормы, в которых определяются типичные промежуточные и конечные решения регистрирующего органа по рассматриваемым административным делам о регистрации фактов нахождения граждан РФ по месту жительства и месту пребывания. При этом, в п. 15 Административного регламента регистрации граждан лишь закрепляется обязанность уполномоченного должностного лица регистрирующего органа произвести запись о принятом решении в графе «Принятое решение» заявления о регистрации.

На наш взгляд, необходимо формально закрепить такие типизированные решения регистрирующего органа и его должностных лиц, как решение о приеме документов на регистрацию; решение о возвращении заявителю документов, представленных на регистрацию; решение о государственной регистрации фактов нахождения граждан РФ; решение об отказе в регистрации фактов местонахождения граждан РФ.

Для каждого из названных решений надлежит формально определить основания. К примеру, основанием принятия решения о приеме документов на регистрацию целесообразно признать соответствие комплектности, вида и формы документов, представленных на регистрацию заявителем, установленным требованиям федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Принимаемое решение обоснованно подтвердить выдаваемой заявителю распиской в получении документов с указанием перечня и даты их получения регистрирующим органом.

В качестве основания принятия решения о государственной регистрации фактов местонахождения граждан РФ предлагается признать соответствие

установленным требованиям федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ содержания документов, представленных заявителем для государственной регистрации. Соответственно, основаниями для принятия решений о возвращении заявителю документов, представленных на регистрацию и об отказе в регистрации фактов местонахождения граждан РФ предлагается признать несоответствие требованиям федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ общего количества (комплектности), вида, формы и содержания документов, поданных заявителем процедуры.

Третий элемент «Общая нормативная продолжительность государственной регистрации фактов местонахождения граждан РФ» образуют нормы, устанавливающие максимальный срок, в течение которого регистрирующий орган обязан совершить весь комплекс действий по регистрации фактов нахождения граждан по месту проживания и месту пребывания. Из анализа практики досудебного и судебного разбирательства по делам о регистрации граждан можно сделать вывод, что установленные в настоящее время сроки данной процедуры являются обоснованными.

Четвертый элемент «Вид, характер, нормативная продолжительность и правила документального оформления типизированных действий по делу о государственной регистрации фактов местонахождения граждан РФ» представляет собой комплекс норм, в которых раскрывается характер и определяется срочность совершаемых действий регистрирующего органа, а также устанавливается перечень документов, оформляемых регистрирующим органом в ходе совершаемых действий.

Следует заметить, что в действующих Правилах регистрации граждан и Административном регламенте регистрации граждан формально определены и фрагментарно регламентированы лишь отдельные несистематизированные и неунифицированные действия регистрирующего органа и его должностных лиц, в частности: действия должностных лиц, ответственных за регистрацию по представлению в орган регистрационного учета заявления о регистрации (снятии с регистрационного учета) по месту пребывания или по месту жительства,

адресные листки прибытия (убытия), анкеты и листки статистического учета прибытия (выбытия), заполненные с применением программных средств, использующих технологию автоматизированного формирования и распознавания машиночитаемой информации; действия по проверке сведений, указанных гражданином в заявлении о регистрации по месту пребывания по адресно-справочным учетам, автоматизированной базе данных ФМС России, учетам уполномоченных органов; действия по оформлению свидетельства о регистрации по месту пребывания, свидетельства о регистрации по месту жительства (для граждан, не достигших 14-летнего возраста) установленной формы.

С нашей точки зрения, типичные действия регистрирующего органа должны быть систематизированы, унифицированы и подвергнуты в равной мере административной процедурной регламентации. В этих целях предлагается формально закрепить и регламентировать следующий действия должностных лиц регистрирующего органа: 1) по приему документов на регистрацию; 2) по правовой экспертизе документов, принятых на государственную регистрацию; 3) по оформлению записи о государственной регистрации факта местонахождения заявителя (действия по внесению информации о зарегистрированном лице в базу данных, содержащую сведения в соответствии с перечнем обязательных реквизитов, установленных административным регламентом); 4) по удостоверению фактов регистрации местонахождения граждан РФ (внесение записи в паспорт, свидетельство о регистрации и др.).

Пятый элемент «Условия, дозволения, ограничения и запреты по делу о государственной регистрации фактов местонахождения граждан» в настоящее время образуют нормы, в которых закреплены отдельные, единичные не систематизированные права, обязанности и запреты, адресованные должностным лицам регистрирующего органа и заявителям исследуемой процедуры. В частности, это: обязанность гражданина, изменившего место жительства, не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться с заявлением о регистрации по месту жительства к должностным лицам, ответственным за регистрацию, а при их отсутствии – к собственнику жилого

помещения; обязанность гражданина, прибывшего для временного проживания в жилое помещение, не являющееся его местом жительства, на срок свыше 90 дней, по истечении указанного срока обратиться с заявлением о регистрации по месту пребывания к должностным лицам, ответственным за регистрацию, а при их отсутствии – к собственнику жилого помещения, и некоторые другие.

Оценивая нормативно зафиксированные условия, дозволения, ограничения и запреты по делу о государственной регистрации фактов местонахождения заявителя, предлагается сгруппировать в отдельный перечень административно-процессуальные права и обязанности заявителя процедуры и отчасти расширить их. В частности, будет уместным закрепить право заявителя на рассмотрение в досудебном, а также судебном порядке административного спора по делу о регистрации фактов местонахождения заявителя.

Такой элемент структуры процедуры государственной регистрации фактов местонахождения заявителя, как «Ответственность регистрирующего органа и заявителей процедуры за нарушение или ненадлежащее выполнение процедурных правил по делу о регистрации фактов местонахождения заявителя», в настоящее время в исследуемых актах отсутствует. В этой связи предлагается в рамках выделенной административной процедуры нормативно зафиксировать возможность применения к должностным лицам, ответственным за проведение данной процедуры, мер дисциплинарной и (или) административной ответственности за нарушение установленных процедурных правил, а также указать иные юридические последствия нарушения установленных правил регистрации.

Следующей выделенной для исследования является процедура регистрации фактов выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, предусмотренная ст.ст. 19, 20 ФЗ от 24.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» и приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 30.01.2007 № 07-8/пз-н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по финансовым рынкам государственной функции по государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных

ценных бумаг, регистрации изменений и/или дополнений в решение о выпуске (дополнительном выпуске) и/или проспект ценных бумаг, государственной регистрации отчета об итогах выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, регистрации проспекта ценных бумаг» (далее – Административный регламент регистрации ценных бумаг)¹.

Выделяемую процедуру уполномочена осуществлять Федеральная служба по финансовым рынкам.

В рамках выделенных административных процедур регистрирующий орган уполномочен рассматривать и разрешать по существу административные дела о государственной регистрации, которые можно определить как комплекс вопросов, связанных с официальным признанием юридической возможности заявителя процедуры (эмитента ценных бумаг) использовать в других правоотношениях: факта выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, не сопровождающегося регистрацией проспекта эмиссионных ценных бумаг; факта изменений и/или дополнений в решение о выпуске (дополнительном выпуске) и/или проспект ценных бумаг; факта выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, сопровождающегося регистрацией проспекта эмиссионных ценных бумаг.

В Административном регламенте регистрации ценных бумаг указанное административное дело называется делом эмитента, включающим в себя все поступившие в регистрирующий орган эмиссионные документы, за исключением документов, направленных адресату.

Из анализа названного Административного регламента логично выделить и оценить особенности содержания ряда базовых элементов исследуемой процедуры.

Первый элемент исследуемой процедуры «Последовательный ряд типизированных мер государственной регистрации фактов выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг» составляют нормы, определяющие типичные способы и приемы официального признания

¹ БНА. 2007. № 32.

Федеральной службой по финансовым рынкам возможности эмитента – заявителя процедуры использовать в других правоотношениях факты выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг.

В настоящее время в Административном регламенте регистрации ценных бумаг содержатся следующие последовательно применяемые регистрирующим органом типизированные меры государственной регистрации фактов выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг: 1) прием и регистрация входящих эмиссионных документов; 2) рассмотрение эмиссионных документов; 3) подготовка документов по итогам рассмотрения; 4) принятие решения руководителем ФСФР России.

На наш взгляд, в существующем перечне происходит необоснованное смешивание таких категорий, как «регистрационные меры» и «регистрационные решения». В рамках проводимого исследования представляется, что перечень типизированных мер по регистрации выпуска эмиссии ценных бумаг должен включать в себя: 1) прием от заявителя процедуры эмиссионных документов, необходимых для государственной регистрации фактов выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг; 2) правовую экспертизу документов, принятых от заявителя на государственную регистрацию фактов выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг; 3) оформление записи о государственной регистрации факта выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг; 4) удостоверение факта государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг.

Второй элемент исследуемой процедуры «Типизированные решения, принимаемые по делу о государственной регистрации фактов выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, и их основания» содержит нормы, в которых определяются типичные промежуточные и конечные решения регистрирующего органа по рассматриваемым административным делам о регистрации фактов выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг.

С нашей точки зрения, перечень решений регистрирующего органа, предусмотренный ФЗ «О рынке ценных бумаг», является достаточно полным, чтобы признать имеющуюся процедуру завершенной.

Третий элемент «Общая нормативная продолжительность действий по регистрации фактов государственной регистрации отчета об итогах выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг» образуют нормы, устанавливающие максимальный срок, в течение которого регистрирующий орган обязан совершить весь комплекс действий по регистрации фактов государственной регистрации отчета об итогах выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг.

Установленный в настоящее время срок государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, регистрации изменений и/или дополнений в решение о выпуске (дополнительном выпуске) и/или проспект ценных бумаг, регистрации проспекта ценных бумаг составляет 30 дней с даты получения эмиссионных документов. Учитывая изученные материалы досудебной и судебной практики по делам об обжаловании действий и решений, связанных с государственной регистрацией выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, установленный срок представляется обоснованным и оптимальным.

Четвертый элемент «Вид, характер, нормативная продолжительность и правила документального оформления типизированных действий по регистрации фактов государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг» представляет собой комплекс норм, в которых описываются отдельные виды типизированных действий регистрирующего органа, совершаемых в рамках тех правоотношений, которые регулируются исследуемой процедурой. Кроме того нормы, составляющие данный элемент процедуры, раскрывают характер, и определяют срочность совершаемых действий регистрирующего органа, а также устанавливают перечень документов, оформляемых регистрирующим органом в ходе совершаемых действий, и требования к оформлению данных документов.

Следует заметить, что в нормах ФЗ «О рынке ценных бумаг», а также в Административном регламенте регистрации ценных бумаг определены характер, а также правила документального оформления лишь отдельных видов действий регистрирующего органа по регистрации фактов выпуска эмиссии ценных бумаг, в том числе действий по приему и регистрации эмиссионных документов, рассмотрению эмиссионных документов на предмет их соответствия требованиям законодательства, проверке соблюдения организацией-заявителем требований законодательства Российской Федерации о ценных бумагах, в том числе нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг, регулирующих раскрытие информации на рынке ценных бумаг, рассмотрению эмиссионных документов на предмет устранения выявленных нарушений законодательства Российской Федерации, регистрации установленного факта выпуска эмиссии ценных бумаг, приостановлении эмиссии ценных бумаг, отказе в государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг.

С нашей точки зрения, выделенные действия регистрирующего органа в настоящее время достаточно систематизированы, унифицированы и подвергнуты в равной мере административной процедурной регламентации.

Пятый элемент исследуемой процедуры «Условия, дозволения, ограничения и запреты по делу о государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг» в настоящее время образуют нормы, в которых закреплены отдельные, единичные не систематизированные права, обязанности и запреты, адресованные должностным лицам регистрирующего органа и заявителям исследуемой процедуры. В частности, это: право регистрирующего органа провести проверку достоверности сведений, содержащихся в документах, представленных для государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, регистрации изменений и/или дополнений в решение о выпуске (дополнительном выпуске) и/или проспект ценных бумаг, регистрации проспекта ценных бумаг; право заявителя обжаловать ненормативные правовые акты, решения и действия

(бездействие) регистрирующего органа, связанные с государственной регистрацией выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, регистрацией изменений и/или дополнений в решение о выпуске (дополнительном выпуске) и/или проспект ценных бумаг, государственной регистрацией отчета об итогах выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, регистрацией проспекта ценных бумаг, в арбитражный суд по месту нахождения регистрирующего органа в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации. В частности, организация-заявитель может обжаловать приказ регистрирующего органа об отказе в государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, регистрации изменений и/или дополнений в решение о выпуске (дополнительном выпуске) и/или проспект ценных бумаг, государственной регистрации отчета об итогах выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, регистрации проспекта ценных бумаг.

В случае, если организация-заявитель не согласна с результатами рассмотрения заявления о государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, регистрации изменений и/или дополнений в решение о выпуске (дополнительном выпуске) и/или проспект ценных бумаг, государственной регистрации отчета об итогах выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, регистрации проспекта ценных бумаг, она вправе обратиться в центральный аппарат ФСФР России с заявлением об обжаловании принятого решения.

Имеющийся перечень прав и обязанностей регистрирующего органа и заявителя процедуры представляется достаточно содержательным, но может быть дополнен нормами, устанавливающими: обязанность регистрирующего органа обеспечить учет и хранение всех представленных в соответствии с анализируемым Федеральным законом документов в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти; запрет для регистрирующего органа требовать представление других документов кроме документов, установленных

Федеральным законом; право регистрирующего органа обратиться в суд с требованием о прекращении деятельности эмитента в принудительном порядке в случае неоднократных либо грубых нарушений им законов или иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией.

Шестой элемент исследуемой процедуры «Ответственность регистрирующего органа и заявителей процедуры за нарушение или ненадлежащее выполнение процедурных правил по делу о государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг» в настоящее время не разработан. По нашему убеждению, данный элемент должен быть разработан в обязательном порядке для того, чтобы исследуемая процедура имела законченный вид. Представляется необходимым установить возможность применения мер дисциплинарной и административной ответственности по отношению к должностным лицам регистрирующего органа, а также заявителям административной процедуры.

Обобщая результаты исследования административных процедур государственной регистрации юридических фактов, можно сделать вывод, что в исследованных процедурах в разной степени унифицированы и регламентированы меры государственной регистрации перечисленных юридических фактов, а также решения и действия регистрационных органов, принимаемые (совершаемые) по выделенным делам о государственной регистрации юридических фактов.

В целях оптимизации исследованных процедур представляется необходимым систематизировать и унифицировать меры, решения и действия регистрирующего органа и лиц, ответственных за регистрацию юридических фактов, независимо от вида указанных фактов. В этой связи предлагается закрепить в структуре данной процедуры перечни типизированных мер, решений и действий регистрирующего органа по данной категории дел. Наиболее полным перечень типизированных мер государственной регистрации юридических фактов предлагается в следующем виде: 1) прием от заявителя документов на государственную регистрацию

юридического факта (акта гражданского состояния; факта приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица, факта приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя; факта местонахождения заявителя; факта выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг); 2) правовая экспертиза документов, принятых на государственную регистрацию юридического факта; 3) оформление записи о государственной регистрации юридического факта; 4) удостоверение государственной регистрации юридического факта. Перечень типизированных решений по делам о регистрации юридических фактов можно изложить в следующем виде: решение о приеме документов на государственную регистрацию юридического факта (акта гражданского состояния; факта приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица, факта приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя; факта местонахождения заявителя; факта выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг); решение о приостановлении государственной регистрации юридического факта; решение о возобновлении государственной регистрации юридического факта; решение о проведении государственной регистрации юридического факта; решение об отказе в государственной регистрации юридического факта.

Представляется необходимым уточнить, что документы, поданные заявителем исследуемой процедуры, могут считаться основанием государственной регистрации юридических фактов лишь в том случае, когда их комплектность, форма и содержание соответствуют федеральным требованиям законодательства Российской Федерации. Соответственно, в качестве основания принятия решения о государственной регистрации актов гражданского состояния предлагается признать соответствие комплектности, формы и содержания документов, представленных заявителем для государственной регистрации актов гражданского состояния, установленным требованиям федерального законодательства.

В структуре каждой из выделенных административных процедур государственной регистрации юридических фактов необходимо 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 необходимо указать иные юридические последствия нарушения установленных правил данной регистрации.

Высказанные предложения предлагается реализовать посредством издания Типового регламента государственной регистрации отдельных юридических фактов, который целесообразно ввести в действие указом Президента РФ.

§ 2. Особенности структуры и содержания административных процедур государственной регистрации подзаконных нормативных правовых актов

Как отмечалось ранее, административная процедура регистрации подзаконных нормативных правовых актов является комплексной, собирательной категорией, так как представляет собой совокупность административных процедур, обусловленных различными категориями административных регистрационных дел, которые до настоящего времени не систематизированы и не унифицированы.

В частности, в рамках процедуры регистрации подзаконных нормативных правовых актов рассматриваются и разрешаются по существу следующие административные дела: дела о государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти; дела о государственной регистрации нормативных актов организаций; дела о государственной регистрации уставов муниципальных образований; дела о государственной регистрации нормативных правовых актов, содержащих условия эмиссии ценных бумаг субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг.

Сопоставимо с перечисленными выше административными делами можно выделить отдельные виды данной процедуры, а также определить особенности их структуры и содержания, если проанализировать соответствующий массив действующего законодательства Российской Федерации.

Так из анализа постановления Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»¹ логично выделить процедуру регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с указанным постановлением процедуру государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти уполномочено осуществлять Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России). Представляется логичным рассматривать в качестве регистрирующего органа не только Минюст России, но также должностных лиц данного органа, наделенных регистрирующими полномочиями.

На наш взгляд, оценивая Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (далее – Правила регистрации нормативных актов), в структуре исследуемой процедуры можно выделить и раскрыть особенности содержания ряда базовых элементов.

Первый элемент «Последовательный ряд типизированных мер государственной регистрации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти» образуют нормы Правил регистрации нормативных актов, в которых закреплены следующие типизированные меры (способы и приемы) регистрации, применяемые Минюстом России: правовая экспертиза соответствия нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти законодательству Российской Федерации; антикоррупционная экспертиза этого акта; принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта; присвоение регистрационного номера; занесение сведений о

¹ СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

зарегистрированном нормативном правовом акте в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Имеющийся перечень типизированных регистрационных мер, на наш взгляд, представляется не достаточно полным. Кроме того остается не ясным, в какой именно последовательности необходимо применять установленные Правительством РФ меры.

С нашей точки зрения, перечень типизированных мер государственной регистрации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти, последовательно применяемых Минюстом России, должен быть унифицирован сопоставимо с составленным ранее перечнем типизированных мер государственной регистрации юридических фактов. В этой связи перечень типизированных мер государственной регистрации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти должен иметь следующий вид: 1) прием документов, необходимых для государственной регистрации нормативного правового акта; 2) правовая экспертиза нормативного правового акта, представленного на государственную регистрацию; 3) антикоррупционная экспертиза нормативного правового акта, представленного на государственную регистрацию; 4) оформление записи о государственной регистрации нормативного правового акта; 5) удостоверение факта государственной регистрации нормативного правового акта.

Второй элемент исследуемой процедуры «Типизированные решения, принимаемые по делу о государственной регистрации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти, и их основания» образуют нормы, в которых закреплены следующие решения Минюста России по делу о регистрации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти: решение об отказе в регистрации нормативного правового акта; решение о возвращении нормативного акта федеральному органу исполнительной власти без регистрации.

С нашей точки зрения, приведенный перечень решений Минюста России является недостаточно полным. Сопоставимо с перечнем типизированных мер,

применяемых по данному регистрационному делу, исследуемый элемент процедуры необходимо дополнить следующими решениями Минюста России: решение о приеме на государственную регистрацию нормативного акта федерального органа исполнительной власти; решение о возвращении нормативного акта федеральному органу исполнительной власти без регистрации; решение о регистрации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти; решение об отказе в регистрации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти; решение о признании нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти не нуждающимся в государственной регистрации.

Соответственно, будет логичным нормативно зафиксировать конкретные основания перечисленных выше решений Минюста России. В частности, основанием решения о приеме на регистрацию представленного нормативного акта федерального органа исполнительной власти, с нашей точки зрения, следует признать соответствие действий заявителя по разработке и представлению нормативного правового акта на регистрацию установленным нормативным требованиям. Соответственно, основаниями решения о возвращении нормативного акта федеральному органу исполнительной власти без регистрации следует признать представление заявителем процедуры не всех установленных сведений или наличие замечаний к содержанию и оформлению документов, а также нарушение установленных нормативов продолжительности действий заявителя по представлению акта на регистрацию.

Основанием решения о регистрации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти, на наш взгляд, следует признать соответствие данного акта Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, нормативным актам Президента РФ, Правительства РФ, а также международным договорам Российской Федерации. Существующее в настоящее время требование о необходимости соответствия нормативного правового акта, представленного на регистрацию, законодательству, на наш взгляд, представляется недостаточно ясным, так как в

юридической науке и на практике до настоящего времени отсутствует единообразное понимание термина «законодательство».

Соответственно, будет логичным уточнить, что основанием решения об отказе в регистрации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти является противоречие данного акта Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, нормативным актам Президента РФ, Правительства РФ, а также международным договорам Российской Федерации.

Третий элемент исследуемой процедуры «Общая нормативная продолжительность государственной регистрации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти» образуют нормы, устанавливающие административно-процессуальный срок, который определяет общую, суммарную продолжительность действий Минюста России по делу о регистрации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти.

В настоящее время государственная регистрация нормативных правовых актов производится Минюстом России в срок до 15 рабочих дней с даты получения акта, а в случае необходимости срок регистрации может быть продлен министерством, но не более чем на 10 рабочих дней, а в исключительных случаях – до 30 рабочих дней.

Из анализа практики по жалобам, связанным с подготовкой нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрацией, избранный срок представляется оптимальным.

Четвертый элемент «Вид, характер, нормативная продолжительность, последовательность и правила документального оформления типизированных действий регистрирующего органа по делу о государственной регистрации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти» образуют нормы, регламентирующие следующие действия Минюста России: по регистрации нормативного правового акта, в том числе по удостоверению факта государственной регистрации; по возвращению нормативного правового акта без государственной регистрации при нарушении установленного порядка

представления на государственную регистрацию или процедурных правил регистрации; по отказу в регистрации, в том числе действия по возвращению акта органу, издавшему его, с указанием причин отказа.

Оценивая имеющийся перечень действий Минюста России по делу о регистрации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти, представляется необходимым дополнить данный перечень сопоставимо с перечнем применяемых административно-правовых мер и принимаемых решений по делу о регистрации нормативных правовых актов, а также определить характер, последовательность и нормативную продолжительность таких действий. В частности, будет логичным определить вид, характер, последовательность и нормативную продолжительность действий Минюста России: по правовой экспертизе представленного на регистрацию акта (в том числе действий по проверке соблюдения федеральным органом исполнительной власти установленного порядка издания собственных нормативных правовых актов); по проведению антикоррупционной экспертизы представленного акта; по подготовке, принятию и исполнению решений по делу о регистрации представленного акта (в том числе действий по принятию и исполнению решения о приемке на регистрацию представленного нормативного правового акта, действий по принятию и исполнению решения о возвращении акта федеральному органу исполнительной власти, действий по принятию и исполнению решения о регистрации нормативного правового акта, действий по принятию и исполнению решения об отказе в регистрации акта и др.). Кроме того, в рамках выделенного элемента структуры исследуемой процедуры предлагается разработать и нормативно зафиксировать правила документального оформления типизированных действий Минюста России по регистрации нормативного правового акта. В частности, будет логичным установить правила оформления Минюстом России уведомлений федерального органа исполнительной власти о принимаемых по делу решениях.

Пятый элемент исследуемой процедуры «Условия, дозволения, ограничения и запреты по делу о государственной регистрации нормативного правового акта

федерального органа исполнительной власти» образуют нормы, в которых закреплены: административно-процессуальные условия приема документов на регистрацию (ограниченный срок представления документов на регистрацию, перечень документов, прилагаемых к нормативному правовому акту, представляемому на регистрацию); административно-процессуальные права и обязанности заявителя процедуры (право заявителя опубликовать акт, признанный Минюстом России не нуждающимся в государственной регистрации, в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, принявшим акт); обязанность федерального органа исполнительной власти устранить допущенные нарушения регистрационных правил в случае возвращения нормативного правового акта Минюстом России; обязанность направлять для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования и др.

Оценивая нормативно зафиксированные условия, дозволения, ограничения и запреты по делу о государственной регистрации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти, предлагается их систематизировать, сгруппировав в отдельный перечень, и отчасти расширить их. В частности, будет уместным закрепить право заявителя на рассмотрение административного спора по делу о регистрации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти в досудебном порядке (в Минюсте России), а также право на рассмотрение данного административного спора в судебном порядке.

Такой элемент структуры процедуры государственной регистрации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти, как «Ответственность регистрирующего органа и заявителей процедуры по делу о государственной регистрации нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти», в настоящее время фактически отсутствует: нормативно зафиксированы лишь отдельные неперсонифицированные юридические последствия нарушения установленных правил регистрации. В частности, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 при

нарушении процедурных правил нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти признаются не вступившими в силу и поэтому применяться не могут.

В этой связи предлагается в рамках выделенной административной процедуры нормативно зафиксировать возможность применения мер дисциплинарной и административной ответственности за нарушение установленных процедурных правил к должностным лицам Минюста России, ответственным за проведение данной процедуры, а также к заявителям процедуры, указать иные юридические последствия нарушения установленных правил регистрации.

Следующая выделенная для анализа процедура государственной регистрации нормативных актов организаций закреплена в Указе Президента РФ от 20.03.2001 № 318 «О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации».

Процедуру государственной регистрации нормативных актов организаций уполномочено осуществлять Министерство юстиции Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента РФ от 20.03.2001 № 318 «О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации» государственной регистрации подлежат имеющие нормативный характер акты (далее - нормативные акты), издаваемые Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации, которые затрагивают права и обязанности граждан, устанавливают правовой статус организаций или носят межведомственный характер.

Следует также отметить, что в соответствии с названным указом Президента РФ Минюст России осуществляет государственную регистрацию нормативных

актов Пенсионного фонда РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования РФ в порядке, установленном для государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Избранный подход к административной процессуализации регистрационной деятельности Минюста России, по сути, означает, что административная процедура регистрации нормативных актов организаций включают в себя все элементы, которые выделены в структуре процедуры регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

В названном указе Президента РФ лишь уточняется предмет правовой экспертизы нормативных актов Пенсионного фонда РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования РФ, а также расширяется перечень типизированных регистрационных мер, применяемых Минюстом России. При этом остаются неясными вид, характер, нормативная продолжительность, правила документального оформления действий Минюста России по проведению правовой экспертизы нормативных актов организаций, по применению контрольных мер за правильностью отбора актов, подлежащих государственной регистрации, и за своевременностью их опубликования, а также по применению разъяснительных мер.

С нашей точки зрения, административная процедура государственной регистрации актов организаций требует существенной доработки.

Во-первых, представляется необходимым разработать и нормативно зафиксировать в рамках указанной процедуры ясный и полный перечень типизированных решений, принимаемых Минюстом России по делу о государственной регистрации нормативного акта организации. В частности, в данный перечень необходимо включить: решение о приеме на государственную регистрацию нормативного акта Пенсионного фонда Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования Российской Федерации; решение о государственной регистрации нормативного акта Пенсионного фонда Российской Федерации,

Федерального фонда обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования Российской Федерации; решение об отказе в государственной регистрации нормативного акта Пенсионного фонда Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования Российской Федерации; решение о возвращении нормативного акта Пенсионного фонда Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования Российской Федерации без регистрации; решение о признании нормативного акта Пенсионного фонда Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования Российской Федерации не нуждающимся в государственной регистрации. Соответственно, будет логичным нормативно зафиксировать конкретные основания перечисленных решений Минюста России.

Во-вторых, представляется необходимым разработать и нормативно зафиксировать более полный перечень типизированных административно-процедурных действий Минюста России, сопоставимый с перечнем применяемых мер и решений по делам о регистрации рассматриваемых нормативных актов, а также определить характер, последовательность и нормативную продолжительность таких действий. В частности, будет логичным определить вид, характер, последовательность и нормативную продолжительность административно-процедурных действий Минюста России: по правовой экспертизе представленного на регистрацию акта соответствующего государственного фонда; по проведению антикоррупционной экспертизы представленного акта; по подготовке, принятию и исполнению решений по делу о регистрации представленного акта (в том числе действий по принятию и исполнению решения о приемке на регистрацию представленного нормативного акта, действий по принятию и исполнению решения о возвращении акта соответствующему государственному фонду, действий по принятию и исполнению решения о регистрации представленного нормативного акта,

действий по принятию и исполнению решения об отказе в регистрации нормативного акта и др.).

В-третьих, предлагается разработать и нормативно зафиксировать правила документального оформления типизированных административно-процедурных действий Минюста России по регистрации нормативных правовых актов. В частности, будет логичным установить правила оформления Минюстом России уведомлений Пенсионного фонда Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования Российской Федерации о принимаемых по делу решениях.

В-четвертых, представляется необходимым сгруппировать в отдельный перечень процедурные права и обязанности заявителя и отчасти расширить их. В частности, будет уместным закрепить право заявителя на рассмотрение в административном порядке (Минюстом России), а также в судебном порядке административного спора, возникающего по делу о регистрации нормативных актов Пенсионного фонда Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования Российской Федерации.

В-пятых, представляется необходимым определить вид юридической ответственности за нарушение установленной процедуры государственной регистрации нормативных правовых актов Пенсионного фонда Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования Российской Федерации, применяемых к должностным лицам Минюста России, ответственных за проведение данной процедуры.

Следующим самостоятельным видом административной процедуры государственной регистрации нормативных правовых актов, выделенным для исследования, является процедура регистрации уставов муниципальных образований, предусмотренная ФЗ от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»¹.

¹ СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3108.

В соответствии с указанным федеральным законом процедуру государственной регистрации уставов муниципальных образований уполномочены осуществлять территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации. В этой связи следует заметить, что территориальными органами Минюста России признаются: Главные управления Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации¹ и Управления Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации².

В соответствии с ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» можно выделить и раскрыть особенности содержания пяти базовых элементов, составляющих структуру процедуры государственной регистрации уставов муниципальных образований.

Первый элемент «Последовательный ряд типизированных мер государственной регистрации устава муниципального образования» составляют нормы ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», устанавливающие следующий ряд типизированных способов и приемов государственной регистрации, последовательно применяемых территориальным органом Минюста России: 1) проверка соответствия устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации; 2) проверка соблюдения установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования; 3) присвоение уставу муниципального образования государственного регистрационного номера; 4) выдача свидетельства о государственной регистрации устава муниципального образования; 5) включение сведений об

¹ Приказ Минюста России от 03.03.2014 № 25 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации // Российская газета. 2014. 21 марта. № 65.

² Приказ Минюста России от 3 марта 2014 г. № 26 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 26 марта. № 68.

уставе муниципального образования в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

С нашей точки зрения, имеющийся перечень типизированных мер по регистрации устава муниципального образования, а также избранная законодателем последовательность применения данных мер являются полными и обоснованными, но требуют унификации. Представляется, что унифицированный перечень мер государственной регистрации устава муниципального образования должен иметь следующий вид: 1) прием документов, необходимых для государственной регистрации устава муниципального образования; 2) правовая экспертиза устава муниципального образования, представленного на государственную регистрацию (в том числе, проверка соответствия устава муниципального образования Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации); проверка соблюдения установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования); 3) антикоррупционная экспертиза устава муниципального образования, представленного на государственную регистрацию; 4) оформление записи о государственной регистрации устава муниципального образования (в том числе присвоение уставу муниципального образования государственного регистрационного номера); 5) удостоверение факта государственной регистрации устава муниципального образования (в том числе выдача заявителю свидетельства о государственной регистрации устава муниципального образования); включение сведений об уставе муниципального образования в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Второй элемент «Типизированные решения, принимаемые по делу о государственной регистрации устава муниципального образования, и их основания» составляют нормы ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», в которых закреплены следующие решения территориального органа Минюста России по регистрации устава

муниципального образования: решение о государственной регистрации устава муниципального образования; решение об отказе в государственной регистрации устава муниципального образования.

Оценивая перечисленные выше законодательные виды решений территориального органа Минюста России по делу о регистрации устава муниципального образования, представляется необходимым предложить разработать и нормативно зафиксировать более полный перечень решений по данному административному делу. На наш взгляд, такой перечень должны составить: решение о приеме на регистрацию представленного устава муниципального образования; решение о возвращении устава муниципального образования без регистрации; решение о регистрации устава муниципального образования; решение об отказе в регистрации устава муниципального образования. Соответственно, будет логичным закрепить недостающие основания перечисленных решений территориальных органов Минюста России.

Третий элемент «Общая нормативная продолжительность государственной регистрации устава муниципального образования» образуют нормы, устанавливающие суммарный срок действий территориального органа Минюста России по разрешению дела о государственной регистрации устава муниципального образования по существу независимо от характера и вида таких действий.

В соответствии с ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» решение о государственной регистрации устава муниципального образования принимается в тридцатидневный срок со дня представления устава для государственной регистрации.

Исходя из анализа практики по делам о рассмотрении жалоб, связанных с государственной регистрацией устава муниципального образования, избранный срок регистрации представляется оптимальным.

Четвертый элемент «Вид, характер, нормативная продолжительность и правила документального оформления отдельных типизированных действий по делу о государственной регистрации устава муниципального образования» в

настоящее время образуют нормы ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», регламентирующие следующие типизированные действия территориального органа Минюста России по делу о регистрации устава муниципального образования: действия по уведомлению главы муниципального образования о принятых и исполненных решениях; действия по удостоверению факта регистрации устава, в том числе действия по присвоению государственного регистрационного номера уставу муниципального образования; действия по оформлению и выдаче свидетельства о государственной регистрации.

Оценивая приведенный перечень регистрационных действий территориального органа Минюста России, представляется необходимым разработать и нормативно зафиксировать более полный перечень типизированных действий территориальных органов Минюста России, сопоставимый с перечнем типизированных мер и решений по делу о государственной регистрации устава муниципального образования. Кроме того, считаем необходимым определить характер, последовательность, нормативную продолжительность и правила документального оформления таких действий. В частности, будет логичным определить вид, характер, последовательность, нормативную продолжительность, а также правила документального оформления действий территориальных органов Минюста России: по приему устава муниципального образования на регистрацию; по возвращению устава без регистрации; по отказу в регистрации устава. Кроме того, представляется очевидной необходимостью в разработке и нормативном закреплении правил документального оформления действий территориальных органов Минюста России: по проверке соответствия устава муниципального образования Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации; по проверке соблюдения установленного федеральным законом порядка издания устава муниципального образования.

Пятый элемент «Условия, дозволения, ограничения и запреты по делу о государственной регистрации устава муниципального образования» составляют

нормы ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», в которых закреплены лишь некоторые права и обязанности заявителя процедуры и регистрирующего органа. С нашей точки зрения, представляется необходимым сгруппировать в отдельные перечни административно-процессуальные права и обязанности заявителя процедуры и отчасти расширить их. В первую очередь будет уместным закрепить право органа местного самоуправления на рассмотрение в досудебном порядке (в Минюсте России) административного спора, возникающего по делу о государственной регистрации устава муниципального образования.

Такой элемент структуры процедуры государственной регистрации устава муниципального образования, как «Ответственность регистрирующего органа (должностного лица) и заявителей процедуры за нарушение или ненадлежащее выполнение процедурных правил по делу о регистрации устава муниципального образования», в настоящее время законодателем не предусмотрен. В этой связи предлагается предусмотреть возможность применения мер дисциплинарной и административной ответственности за нарушение установленных процедурных правил в отношении должностных лиц территориальных органов Минюста России, ответственных за проведение данной процедуры, а также заявителей процедуры.

Еще одним самостоятельным видом административной процедуры регистрации нормативных правовых актов является процедура регистрации нормативных правовых актов, содержащих условия эмиссии ценных бумаг, предусмотренная постановлением Правительства РФ от 01.12.2012 № 1238 «О государственной регистрации условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг, изменений, вносимых в условия эмиссии и обращения этих ценных бумаг, а также об отчетах о проведенной эмиссии»¹.

В соответствии с названным постановлением процедуру государственной регистрации нормативных правовых актов, содержащих условия эмиссии ценных

¹ СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7056.

бумаг, уполномочено осуществлять Министерство финансов Российской Федерации.

Из анализа выделенного постановления Правительства РФ можно назвать и раскрыть особенности содержания следующих пяти базовых элементов, составляющих структуру процедуры регистрации нормативных правовых актов, содержащих условия эмиссии ценных бумаг.

Первый элемент исследуемой процедуры «Последовательный ряд типизированных мер государственной регистрации нормативного правового акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг» образуют нормы, в которых установлен следующий последовательный ряд типизированных регистрационных мер, применяемых Минфином России: экспертиза соответствия акта законодательству Российской Федерации; принятие решения о государственной регистрации акта; присвоение регистрационного номера; занесение в реестр.

С нашей точки зрения, имеющийся перечень типизированных мер регистрации нормативного правового акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг, является недостаточно полным. Данный перечень представляется необходимым формально определить в следующем виде: 1) прием на регистрацию нормативного правового акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг; 2) правовая экспертиза представленного на регистрацию нормативного правового акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг; 3) антикоррупционная экспертиза нормативного правового акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг; 4) оформление записи о государственной регистрации нормативного правового акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг; 5) удостоверение факта государственной регистрации нормативного правового акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг.

Второй элемент исследуемой процедуры «Типизированные решения, принимаемые по делу о регистрации нормативного правового акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг, и их основания» составляют нормы, в которых закреплены следующие решения Минфина России: о возвращении представленного на регистрацию акта, содержащего условия эмиссии ценных

бумаг, на доработку заявителю; о приостановке государственной регистрации акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг; об отказе в государственной регистрации акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг.

Оценивая перечисленные выше законодательные виды решений Минфина России по делу о регистрации акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг, представляется необходимым предложить разработать и нормативно зафиксировать более полный перечень решений по данному административному делу. На наш взгляд, такой перечень должны составить: решение о приеме на регистрацию представленного акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг; решение о возвращении акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг, без регистрации; решение о регистрации акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг; решение об отказе в регистрации акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг. Соответственно, будет логичным закрепить недостающие основания перечисленных решений Минфина России.

Третий элемент исследуемой процедуры «Общая нормативная продолжительность государственной регистрации нормативного правового акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг» образуют нормы, устанавливающие административно-процессуальные суммарные сроки разрешения дела о регистрации нормативного правового акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг, независимо от характера и вида отдельных совершаемых Минфином России регистрационных действий. Установленный нормативный срок исследуемой процедуры составляет 30 дней со дня представления нормативного правового акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг, на регистрацию.

Учитывая анализ практики досудебного и судебного разрешения споров по делам о регистрации нормативного правового акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг, можно сделать вывод, что избранный общий срок регистрации акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг, представляется оптимальным.

Четвертый элемент исследуемой процедуры «Вид, характер, нормативная продолжительность и правила документального оформления типизированных административно-процедурных действий по регистрации нормативного правового

акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг» образуют нормы, регламентирующие следующие типизированные действия Минфина России: по возвращению документов на доработку заявителю процедуры; по приостановке государственной регистрации акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг; по удостоверению факта государственной регистрации акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг.

Оценивая приведенный перечень типизированных регистрационных действий Минфина России, представляется необходимым признать данный перечень недостаточным. В этой связи предлагается разработать и нормативно зафиксировать более полный перечень типизированных действий по регистрации акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг, сопоставимый с перечнем типизированных административно-правовых мер и типизированных решений по рассматриваемому делу. Кроме того, считаем необходимым определить характер, последовательность, нормативную продолжительность и правила документального оформления таких действий. В частности, будет логичным дополнительно определить вид, характер, последовательность, нормативную продолжительность, а также правила документального оформления действий Минфина России: по приему на регистрацию акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг; по возвращению акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг, без регистрации; по отказу в регистрации акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг. Кроме того, представляется очевидной необходимость в разработке и нормативном закреплении правил документального оформления действий Минюста России по антикоррупционной экспертизе акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг, а также по проверке данного акта на предмет его соответствия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации; по проверке соблюдения установленного порядка издания акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг.

Пятый элемент исследуемой процедуры «Условия, дозволения, ограничения и запреты по делу о государственной регистрации акта, содержащего условия

эмиссии ценных бумаг» образуют нормы, в которых закреплены: общеобязательные условия приемки на регистрацию акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг, в том числе общеобязательные правила по оформлению и комплектности документов, представляемых в Минфин России на регистрацию; права и обязанности заявителя процедуры, в том числе право заявителя на обжалование в суд решения об отказе в регистрации; обязанность заявителя информировать Минфин России об изменениях и дополнениях, внесенных в течение года в соответствующий закон (решение) о бюджете (об изменении предельного размера государственного или муниципального долга, дефицита бюджета, объема расходов на погашение и обслуживание соответствующего долга и т.п.), а также об изменениях и дополнениях, внесенных в генеральные условия; обязанности Минфина России, в том числе обязанность сообщить в письменной форме эмитенту ценных бумаг о причине отказа в государственной регистрации акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг.

Оценивая нормативно зафиксированные условия, дозволения, ограничения и запреты по делу о государственной регистрации акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг, представляется необходимым сгруппировать в отдельные перечни административно-процессуальные права и обязанности заявителя процедуры и отчасти расширить их. В частности, будет уместным закрепить право эмитента ценных бумаг на рассмотрение в досудебном порядке (в Минфине России или Правительстве РФ) административного спора, возникающего по делу о государственной регистрации акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг.

Такой обязательный, на наш взгляд, элемент структуры процедуры государственной регистрации акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг, как «Ответственность регистрирующего органа (должностного лица) и заявителей процедуры за нарушение или ненадлежащее выполнение процедурных правил по делу о регистрации акта, содержащего условия эмиссии ценных бумаг» в настоящее время законодательно не предусмотрен.

В этой связи предлагается в отношении должностных лиц Минфина России, ответственных за проведение данной процедуры, а также заявителей процедуры предусмотреть возможность применения мер дисциплинарной и административной ответственности за нарушение установленных процедурных правил, а также указать иные юридические последствия нарушения установленных правил регистрации.

Подводя итог исследования особенностей структуры и содержания процедур регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, нормативных актов организаций, уставов муниципальных образований, нормативных правовых актов, содержащих условия эмиссии ценных бумаг субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг, предлагается провести комплексную систематизацию и унификацию указанных процедур в целях оптимизации регистрационной деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Данное предложение видится оптимальным реализовать путем разработки Типового регламента регистрации подзаконных нормативных правовых актов, в котором закрепить, детализировать и конкретизировать следующие базовые элементы выделенных процедур: «Общие положения государственной регистрации подзаконных нормативных правовых актов»; «Последовательный ряд типизированных мер государственной регистрации подзаконных нормативных правовых актов»; «Типизированные решения, принимаемые по делу о государственной регистрации подзаконных нормативных правовых актов»; «Общая нормативная продолжительность государственной регистрации подзаконных нормативных правовых актов»; «Вид, характер, нормативная продолжительность, последовательность и правила документального оформления типизированных действий органа (должностного лица), регистрирующего подзаконные нормативные правовые акты»; «Условия, дозволения, ограничения и запреты по делу о государственной регистрации подзаконных нормативных правовых актов»; «Ответственность регистрирующего органа (должностного

лица) и заявителя процедуры за нарушение или ненадлежащее исполнение правил государственной регистрации подзаконных нормативных правовых актов».

Учитывая особенности содержания исследованных процедур, представляется, что предлагаемый Типовой регламент регистрации отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов будет логично утвердить и ввести в действие указом Президента РФ.

§ 3. Особенности структуры и содержания административных процедур регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним

Процедура государственной регистрации права собственности на имущество и сделок с ним является комплексной категорией, так как состоит из ряда несистематизированных и неунифицированных до настоящего времени административных процедур, обусловленных различными категориями административных дел, предусмотренных как ФЗ от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», так и ФЗ от 14.03.2009 № 31-ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними».

При достигнутом уровне административной процессуализации государственной регистрации права собственности и иных вещных прав, сопоставимо с перечисленными выше административными делами можно выделить отдельные виды данной процедуры, определить особенности их структуры и содержания, а также выработать недостающие элементы данных процедур. В частности, представляется обоснованным выделить процедуру регистрации права собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также процедуру регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними.

Если проанализировать ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», то можно выделить участников административно-процедурных правоотношений регистрации права собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также определить особенности структуры и содержания названной процедуры.

В соответствии с указанным законом процедуру государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество и сделок с ним уполномочены осуществлять: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр); территориальные органы Росреестра; подведомственные Росреестру государственные бюджетные учреждения, наделяемые полномочиями органов, осуществляющих государственную регистрацию прав (ч. 2 ст. 9 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»).

С нашей точки зрения, перечисленные субъекты административно-процедурных правоотношений регистрации права собственности на недвижимое имущество в обобщенном виде можно назвать регистрирующими органами.

В структуре процедуры регистрации права собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество и сделок с ним, сформировавшейся в настоящее время, можно выделить следующие элементы, раскрывающие особенности данной процедуры: 1) «Последовательный ряд типизированных мер государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество и сделки с ним, применяемых регистрирующими органами (должностными лицами)»; 2) «Типизированные решения, принимаемые по делу о государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество и сделки с ним, их основания»; 3) «Общая нормативная продолжительность государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество и сделок с ним»; 4) «Вид, характер, нормативная продолжительность, последовательность и правила документального оформления типизированных действий органа (должностного лица), регистрирующего право собственности на недвижимое имущество и сделки с ним»; 5) «Условия, дозволения, ограничения и запреты по делу о

государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество или сделки с ним»; 6) «Ответственность регистрирующего органа (должностного лица) и заявителя процедуры за нарушение или ненадлежащее исполнение процедурных правил».

Такой элемент исследуемой процедуры, как «Последовательный ряд типизированных мер государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество и сделки с ним», образуют нормы ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», в которых закреплен следующий перечень административно-правовых мер, применяемых регистрирующими органами (должностными лицами): 1) прием и регистрация документов, представленных для государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; 2) правовая экспертиза документов, представленных для государственной регистрации, и проверка законности сделки; 3) установление отсутствия противоречий между заявляемыми правами и уже зарегистрированными правами на данный объект недвижимого имущества, а также отсутствия других оснований для отказа или приостановления государственной регистрации прав; 4) внесение записей в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество при отсутствии указанных противоречий и других оснований для отказа или приостановления государственной регистрации прав; 5) совершение надписей на правоустанавливающих документах и выдача удостоверений о произведенной государственной регистрации прав (ч. 1 ст. 13 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»).

С нашей точки зрения, приведенный перечень последовательно применяемых типизированных регистрационных мер, предусмотренных ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», является обоснованным и достаточно полным, но может быть систематизирован и унифицирован с учетом составленного ряда типизированных мер государственной регистрации юридических фактов, а также подзаконных нормативных правовых актов.

В частности, перечень типизированных мер государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним может иметь следующий вид: 1) прием документов, необходимых для государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество или сделки с ним; 2) правовая экспертиза документов, представленных на государственную регистрацию права собственности на недвижимое имущество или сделки с ним; 3) установление отсутствия противоречий между заявляемыми правами и уже зарегистрированными правами на данное недвижимое имущество, а также других оснований для отказа в государственной регистрации прав на недвижимое имущество или ее приостановления; 4) оформление записи о государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество или сделки с ним; 5) удостоверение факта государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество или сделки с ним.

Такой элемент, как «Типизированные решения, принимаемые по делу о государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество и сделки с ним, их основания», образуют нормы ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», в которых предусмотрены следующие решения регистрирующего органа: решение о приеме документов, необходимых для государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; решение о государственной регистрации наличия, возникновения, прекращения, перехода, ограничения (обременения) прав на недвижимое имущество и сделок с ним; решение о приостановлении государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество; решение об отказе в регистрации права собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество. Решение о приеме документов, необходимых для государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в настоящее время в анализируемом федеральном законе прямо не закреплено, хотя основания для принятия данного решения, по сути, установлены ст.ст. 16 и 18 данного закона.

Представляется, что приведенный перечень решений Росреестра по делу о регистрации является недостаточно полным. Сопоставимо с перечнем типизированных мер, применяемых по данному регистрационному делу, исследуемый элемент процедуры необходимо дополнить следующими решениями Росреестра: решение о приеме документов на регистрацию; решение о возвращении документов заявителю; решение о регистрации права на недвижимое имущество (сделки с ним); решение об отказе в регистрации права на недвижимое имущество (сделки с ним). Соответственно, будет логичным нормативно зафиксировать конкретные основания перечисленных решений Росреестра.

Такой элемент исследуемой процедуры, как «Общая нормативная продолжительность государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество и сделок с ним» образуют нормы, содержащиеся в ч. 3 ст. 13 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Государственная регистрация прав проводится регистрирующим органом не позднее чем в месячный срок со дня приема заявления и документов, необходимых для государственной регистрации, если иные сроки не установлены федеральным законом, а ипотеки жилых помещений - не позднее чем в течение пяти рабочих дней с указанного дня. При этом следует отметить, что в соответствии с названным федеральным законом сделка считается зарегистрированной, а правовые последствия - наступившими со дня внесения записи о сделке или праве в Единый государственный реестр прав. В случае, если ипотека возникла на основании нотариально удостоверенного договора об ипотеке, государственная регистрация ипотеки земельных участков, зданий, сооружений, нежилых помещений проводится не позднее чем в течение пяти рабочих дней со дня приема заявления и документов, необходимых для государственной регистрации. Государственная регистрация прав на земельный участок и ограничений (обременений) этих прав проводится в сроки, предусмотренные для государственной регистрации прав на расположенные на этом земельном участке здания, строения или сооружения и ограничений

(обременений) этих прав. Государственная регистрация договора об отчуждении объекта недвижимости и последующего перехода права на данный объект недвижимого имущества при одновременном приеме заявлений и документов, необходимых для государственной регистрации таких договора и перехода права, проводится в вышеуказанные сроки, если иное не предусмотрено федеральным законом или договором.

Из анализа практики рассмотрения жалоб на действия и решения по регистрации права собственности на недвижимое имущество и сделок с ним, избранный законодателем срок представляется оптимальным.

Такой элемент исследуемой процедуры, как «Вид, характер, нормативная продолжительность, последовательность и правила документального оформления типизированных действий органа (должностного лица), регистрирующего право собственности на недвижимое имущество и сделки с ним», образуют нормы ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», определяющие характер, нормативную продолжительность, последовательность и правила документального оформления: действий по приему документов на государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ст.16); действий по регистрации наличия, возникновения, прекращения, перехода, ограничения (обременения) прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также по регистрации отдельных видов прав на недвижимое имущество и сделок с ним; действия по приостановлению регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; действий по отказу в регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

К сожалению, в действующей редакции ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» не установлены вид, характер, нормативная продолжительность, последовательность и правила документального оформления действий регистрирующего органа по проведению правовой экспертизы, необходимой для принятия решения о регистрации или отказе в регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Такой элемент исследуемой процедуры, как «Условия, дозволения, ограничения и запреты по делу о государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество или сделки с ним», образуют нормы ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», в которых закреплены: запрет на отказ регистрирующего органа в приеме документов, представленных для регистрации; обязанность регистрирующего органа уведомить в письменной форме заявителя о возврате приложенных к заявлению о государственной регистрации прав документов; право заявителя на выбор формы документа удостоверяющего регистрацию (свидетельства о государственной регистрации прав или выписки из Единого государственного реестра прав), и некоторые другие условия, ограничения и запреты (ст. 13). При достигнутом уровне регламентации исследуемой процедуры представляется необходимым закрепить ряд взаимосвязанных типизированных прав и обязанностей заявителя и регистрирующего органа, устанавливающих порядок досудебного разрешения административных споров, возникающих в связи с принимаемыми решениями и совершаемыми действиями регистрирующего органа.

Такой элемент исследуемой процедуры, как «Ответственность регистрирующего органа (должностного лица) и заявителя процедуры за нарушение или ненадлежащее исполнение процедурных правил», регламентирован ст. 31 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». В соответствии с указанной нормой органы, осуществляющие государственную регистрацию прав, несут ответственность за своевременное, полное и точное исполнение своих обязанностей, указанных в названном федеральном законе, а также за полноту и подлинность предоставляемой информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделках с ним, необоснованный (не соответствующий основаниям, указанным в федеральном законе) отказ в государственной регистрации прав или уклонение от государственной регистрации.

Федеральный орган в области государственной регистрации в соответствии с ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» несет ответственность за своевременность и точность записей о праве на предприятие как имущественный комплекс, объект недвижимого имущества, расположенный на территории более одного регистрационного округа, в Едином государственном реестре прав, за необоснованный (не соответствующий основаниям, указанным в федеральном законе) отказ в государственной регистрации прав и уклонение от государственной регистрации прав на данные объекты недвижимого имущества, за полноту и подлинность выдаваемой информации о правах на недвижимое имущество и сделках с ним.

Лица, виновные в умышленном или неосторожном искажении либо утрате информации о правах на недвижимое имущество и сделках с ним, зарегистрированных в установленном порядке, несут ответственность за материальный ущерб, нанесенный в связи с этим какой-либо из сторон, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Вред, причиненный физическим или юридическим лицам в результате ненадлежащего исполнения органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обязанностей, в том числе в результате внесения в Единый государственный реестр прав записей, не соответствующих закону, иному правовому акту, правоустанавливающим документам, возмещается за счет казны Российской Федерации в полном объеме.

В целом мы поддерживаем избранный подход регламентации данного элемента структуры исследуемой процедуры, но считаем необходимым уточнить, что ответственность органа и его должностных лиц наступает за нарушение процедурных правил.

Несколько иной, но во многом сходный с регламентацией государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на недвижимое имущество подход избран законодателем при разработке процедуры государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними.

Указанная процедура закреплена в ФЗ от 14.03.2009 № 31-ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними», в соответствии с которым государственной регистрации подлежат права на воздушные суда и сделки с ними. В этой связи следует отметить, что согласно п. 1 ст. 131 Гражданского кодекса РФ в отношении воздушных судов государственной регистрации подлежат: право собственности; иные вещные права, в частности право хозяйственного ведения и право оперативного управления; обременения права собственности и иных вещных прав (ипотека, доверительное управление, аренда, безвозмездное пользование, арест воздушного судна и др.).

Перечисленные права на воздушное судно подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре прав на воздушные суда¹, а процедуру регистрации прав на воздушные суда, уполномочено осуществлять Федеральное агентство воздушного транспорта², которое следует признать органом, регистрирующим право собственности и иные вещные права на воздушные суда и сделки с ними (регистрирующим органом).

Из анализа ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними» можно выделить и оценить особенности содержания следующих элементов, составляющих структуру процедуры регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними.

Первый элемент исследуемой процедуры «Последовательный ряд типизированных мер государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними» образуют нормы, в которых определены следующие последовательно применяемые меры: 1) прием документов, необходимых для осуществления государственной регистрации прав на воздушные суда и отвечающих требованиям федерального закона; 2) внесение записей в книгу учета входящих документов с приложением документа об уплате государственной пошлины за осуществление государственной регистрации прав на воздушные суда; 3) правовая экспертиза документов, в том числе проверка законности сделок

¹ Ст. 9 ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними».

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 396 (в ред. от 02.11.2013) «Об утверждении Положения о федеральном агентстве воздушного транспорта» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3343.

с воздушными судами; 4) установление отсутствия противоречий между заявляемыми правами и уже зарегистрированными правами на данное воздушное судно, а также других оснований для отказа в государственной регистрации прав на воздушные суда или ее приостановления; 5) внесение записей в Единый государственный реестр прав на воздушные суда (при отсутствии оснований для отказа в государственной регистрации прав на воздушные суда или ее приостановления); 6) совершение специальных регистрационных надписей на правоустанавливающих документах на воздушные суда и выдача свидетельств об осуществленной государственной регистрации прав на воздушные суда¹.

С нашей точки зрения, имеющийся перечень типизированных регистрационных мер, а также избранная последовательность применения данных мер представляются достаточно полными и обоснованными, но может быть унифицирован соотносимо с перечнем типизированных мер государственной регистрации подзаконных нормативных актов, юридических фактов. В этой связи перечень типизированных мер регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними должен иметь следующий вид: 1) прием документов, необходимых для государственной регистрации права на воздушное судно или сделки с ним; 2) правовая экспертиза документов, представленных на государственную регистрацию права на воздушное судно или сделки с ним; 3) установление отсутствия противоречий между заявляемыми правами и уже зарегистрированными правами на данное воздушное судно, а также других оснований для отказа в государственной регистрации права на воздушное судно или ее приостановления; 4) оформление записи о государственной регистрации права на воздушное судно или сделки с ним; 5) удостоверение факта государственной регистрации права на воздушное судно или сделки с ним.

Второй элемент исследуемой процедуры «Типизированные решения, принимаемые по делу о государственной регистрации права на воздушное судно и сделки с ним, их основания» составляют нормы, которые содержатся в ст.ст. 13, 14, 16 - 19 ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок

¹ Ст. 10 ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними».

с ним». Исходя из анализа данных норм, можно обозначить следующие типизированные решения, принимаемые Федеральным агентством воздушного транспорта по делу о государственной регистрации права на воздушное судно и сделки с ним: решение о приеме документов, необходимых для государственной регистрации права на воздушное судно и сделки с ним; решение о государственной регистрации наличия, возникновения, прекращения, перехода, ограничения (обременения) права на воздушное судно; решение о приостановлении государственной регистрации права на воздушное судно и сделки с ним; решение об отказе в регистрации права на воздушное судно и сделки с ним; решение о прекращении рассмотрения заявления о государственной регистрации права на воздушное судно и сделки с ним.

Решение о приеме документов, необходимых для государственной регистрации прав на воздушное судно и сделок с ним, по сути, является промежуточным. В настоящее время данное решение регистрирующего органа прямо не закреплено в ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними», хотя основания для принятия данного решения, по сути, установлены ст.ст. 13 и 14 названного закона. Решение о приостановлении государственной регистрации права на воздушные суда, по сути, закрепляется в ст. 16 ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними».

Решение о государственной регистрации наличия, возникновения, прекращения, перехода, ограничения (обременения) прав на воздушные суда и сделок с ними является окончательным. Данное решение в действующем федеральном законе не выделяется, но при этом законодатель устанавливает основания для принятия такого решения в ст. 16 ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними».

С нашей точки зрения, при наличии перечисленных выше оснований государственной регистрации будет логичным отметить, что решение о государственной регистрации наличия, возникновения, прекращения, перехода, ограничения (обременения) прав на воздушное судно и сделки с ним принимается

регистрирующим органом, если данным органом установлена подлинность и соответствие представленных на регистрацию правоустанавливающих документов, а также документов, раскрывающих содержание сделки с воздушным судном, требованиям действующих федеральных законов и нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять нормативное правовое регулирование в сфере регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними.

Решение об отказе в регистрации права на воздушное судно и сделки с ним и основания для принятия данного решения формально выделены в ст. 17 ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними», а ст. 18 указанного закона предусмотрено решение о прекращении рассмотрения заявления о государственной регистрации права на воздушное судно и сделки с ним. Последнее решение регистрирующий орган принимает до момента внесения в Единый государственный реестр прав на воздушные суда записи о праве на воздушное судно, его ограничении (обременении), о сделке с воздушным судном или до момента принятия решения об отказе в государственной регистрации права на воздушное судно.

Третий элемент исследуемой процедуры «Общая нормативная продолжительность государственной регистрации прав на воздушное судно и сделок с ним». В настоящее время выделяемый элемент исследуемой регистрационной процедуры образуют нормы, устанавливающие месячный срок государственной регистрации прав на воздушные суда со дня подачи заявления и документов, необходимых для государственной регистрации прав на воздушные суда, в случае, если обязанность по представлению таких документов возложена на заявителя (ст. 12 ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними»).

Из анализа материалов практики рассмотрения административных жалоб в сфере государственной регистрации прав на воздушные суда избранная общая нормативная продолжительность государственной регистрации представляется рациональной.

Четвертый элемент исследуемой процедуры «Вид, характер, нормативная продолжительность, правила документального оформления типизированных действий регистрирующего органа по делу о государственной регистрации прав на воздушное судно и сделок с ним». Выделяемый элемент структуры исследуемой процедуры образуют нормы анализируемого федерального закона, регламентирующие следующие типизированные действия Федерального агентства воздушного транспорта по делу о регистрации права на воздушное судно и сделки с ним: действия по приему на регистрацию документов, представленных заявителем; действия по регистрации наличия, возникновения, прекращения, перехода, ограничения (обременения) прав на воздушное судно и сделок с ним, а также по регистрации отдельных видов прав на воздушное судно и сделок с ним, в том числе действий по внесению соответствующих записей в Единый государственный реестр прав на воздушные суда о правах и о сделках с воздушными судами; действий по совершению специальных регистрационных надписей на правоустанавливающих документах на воздушные суда и выдаче свидетельств об осуществленной государственной регистрации прав на воздушные суда; действия по удостоверению государственной регистрации прав на воздушные суда (оформление и выдача свидетельства о государственной регистрации права на воздушное судно, совершение специальной регистрационной надписи на документах, выражающих содержание сделок).

К сожалению, следует отметить, что в действующей редакции ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними» отсутствуют нормы, определяющие характер, нормативную продолжительность и правила документального оформления действий регистрирующего органа по правовой экспертизе документов, принятых на регистрацию, в том числе проверке законности сделок с воздушными судами, действий по установлению отсутствия противоречий между заявляемыми правами и уже зарегистрированными правами на данное воздушное судно, а также других оснований для отказа в государственной регистрации права на воздушное судно или ее приостановления.

С нашей точки зрения, процедурная регламентация указанных регистрационных действий является необходимой, так как проведение правовой экспертизы документов, принятых на регистрацию, а также установление отсутствия противоречий между заявляемыми правами и уже зарегистрированными правами на данное воздушное судно признаются составными частями (мерами) проводимой государственной регистрации.

Пятый элемент исследуемой процедуры «Условия, дозволения, ограничения и запреты по делу о государственной регистрации права на воздушное судно и сделки с ним» образуют нормы, в которых закреплены: обязательные условия приема документов, представляемых на государственную регистрацию прав на воздушные суда, предусмотренные ст. 15 ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними»; права и обязанности заявителя процедуры, в том числе право оспорить в судебном порядке регистрационные записи, имеющие технические ошибки, право представить дополнительные доказательства наличия оснований для государственной регистрации прав на воздушные суда, подлинности документов, представляемых на государственную регистрацию; права и обязанности регистрирующего органа, в том числе право самостоятельно запрашивать документы (сведения, содержащиеся в них), необходимые для регистрации в соответствующих органах, если заявитель не представил их по собственной инициативе; обязанность уведомить заинтересованных лиц о приостановлении государственной регистрации права на воздушное судно и об основаниях для принятия такого решения; обязанность принять необходимые меры по получению дополнительных сведений и (или) подтверждению подлинности документов, представленных на регистрацию, или достоверности указанных в них сведений; запреты, в том числе запрет на предъявление требования к заявителю о представлении документов, необходимых для проведения государственной регистрации прав на воздушное судно, если такие документы (сведения, содержащиеся в них) находятся в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления либо

подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления.

С нашей точки зрения, выделенный элемент исследуемой процедуры требует доработки в части внесения в него норм, закрепляющих права и обязанности заявителя процедуры и регистрирующего органа, его должностных лиц, связанные с досудебным разрешением споров, возникающих между ними.

Шестой элемент исследуемой процедуры «Ответственность регистрирующего органа (должностного лица) и заявителя процедуры за нарушение или ненадлежащее выполнение процедурных правил по делу о государственной регистрации права на воздушное судно и сделки с ним».

Ответственность регистрирующего органа и его должностных лиц при государственной регистрации прав на воздушные суда определена в ст. 22 ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними». В соответствии с названным законом регистрирующий орган несет ответственность за своевременное, полное и точное внесение записей о правах на воздушные суда и сделках с ними в Единый государственный реестр прав на воздушные суда, за полноту и подлинность предоставляемой информации о зарегистрированных правах на воздушные суда и сделках с ними, за необоснованный отказ в государственной регистрации прав на воздушные суда или уклонение от государственной регистрации таких прав. Лица, виновные в умышленном или неосторожном искажении либо утрате информации о правах на воздушные суда, в несвоевременном предоставлении указанной информации, в предоставлении неполной или заведомо недостоверной информации о правах на воздушные суда и сделках с ними, зарегистрированных в установленном порядке, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Обобщая результаты исследования административных процедур государственной регистрации прав собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним, можно сделать вывод, что перечень последовательно применяемых типизированных регистрационных мер, предусмотренных ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и

ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними» является обоснованным и достаточно полным, но может быть систематизирован и унифицирован с учетом составленного ряда типизированных мер государственной регистрации юридических фактов. В этой связи, перечень типизированных мер государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним должен иметь следующий вид: 1) прием документов, необходимых для государственной регистрации; 2) правовая экспертиза документов, представленных на государственную регистрацию; 3) установление отсутствия противоречий между заявляемыми правами и уже зарегистрированными правами на данное имущество, а также других оснований для отказа в государственной регистрации или ее приостановления; 4) оформление записи о государственной регистрации; 5) удостоверение факта государственной регистрации.

Перечень решений по делам о государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним, а также оснований их принятия, закрепленных в нормах ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними», представляется недостаточно полным и детализированным. С нашей точки зрения, необходимо формально закрепить перечень типизированных решений по делам о регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним в следующем виде: решение о приеме документов на государственную регистрацию права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним; решение о проведении правовой экспертизы материалов, представленных на государственную регистрацию права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним; решение о приостановлении государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним; решение о возобновлении государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним; решение о проведении государственной регистрации

права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним; решение об отказе в государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним. Каждое из выделенных решений регистрирующего органа должно иметь формально определенное, ясное и однозначно понимаемое основание.

Перечень прав и обязанностей заявителей исследуемых процедур, а также соответствующих регистрирующих органов (должностных лиц) целесообразно систематизировать, выделив в формально определенные группы и расширив. В первую очередь представляется необходимым закрепить права и обязанности заявителей и регистрирующих органов (должностных лиц), связанные с досудебным разрешением возникающих между ними административных споров. Ст. 31 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и ст. 22 ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними» предусматривают возможность наступления ответственности регистрирующего органа за своевременное, полное и точное внесение записей о праве собственности и иных вещных правах на имущество и сделок с ним в государственные реестры, полноту и подлинность предоставляемой информации о зарегистрированном праве собственности и иных вещных правах на имущество и сделок с ним, за необоснованный отказ в государственной регистрации или уклонение от государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним, а также ответственность лиц, виновных в умышленном или неосторожном искажении либо утрате информации о правах на имущество, в несвоевременном предоставлении указанной информации, в предоставлении неполной или заведомо недостоверной информации о правах на имущество и сделках с ним, зарегистрированных в установленном порядке. В целом, поддерживая избранный подход регламентации данного элемента структуры исследуемой процедуры, считаем необходимым уточнить, что ответственность регистрирующего органа и его должностных лиц наступает за нарушения процедурных правил регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним. В целях

реализации выдвинутых предложений по оптимизации выделенных процедур предлагается издать Типовой регламент государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним, утвержденный и введенный в действие указом Президента РФ. Соответственно, необходимо исключить административно-процедурные нормы из ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними».

§ 4. Особенности структуры и содержания административных процедур государственной регистрации потенциально опасных объектов

Анализ норм действующего федерального законодательства позволяет составить следующий ряд унифицированных административных процедур регистрации потенциально опасных объектов: процедура государственной регистрации опасных производственных объектов; процедура государственной регистрации управляемых технических средств; процедура государственной регистрации продукции, веществ, материалов и изделий.

Нормы, составляющие административную процедуру государственной регистрации опасных производственных объектов, закреплены в приказе Ростехнадзора от 4.09.2007 № 606 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов»¹ (далее – Административный регламент регистрации опасных производственных объектов). Отдельные элементы указанной административной процедуры содержатся также во Временном порядке ведения государственного реестра опасных производственных объектов, утвержденном распоряжением Ростехнадзора от 19.03.2013 № 31-рп².

¹ БНА. 2007. № 46.

² Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2013. № 5 (часть II).

Выделяемая административная процедура осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, иными специализированными федеральными органами исполнительной власти (Минобороны России; ФСИН России; ФСБ России; ФСО России; СВР России; ГУСП; Спецстрой России), а также Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом».

Следует заметить, что в п. 6.1. Административного регламента регистрации опасных производственных объектов справедливо делается акцент на том, что функцию государственной регистрации исполняют федеральные государственные служащие регистрирующего органа, ответственные за осуществление данной государственной функции, а в п. 32 названного регламента устанавливается обязанность руководителя регистрирующего органа назначить приказом структурное подразделение и специалистов, ответственных за осуществление государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов.

Автор в полной мере поддерживает такой подход подзаконного нормотворчества и считает необходимым применительно к данной процедуре формально закрепить перечень должностных лиц, структурных подразделений и территориальных органов регистрирующего органа, ответственных за реализацию процедуры государственной регистрации опасных производственных объектов.

В этой связи полагаем целесообразным рассматривать в качестве субъектов исследуемой процедуры не только специализированные федеральные органы исполнительной власти, но также их структурные подразделения, территориальные органы и должностных лиц, ответственных за реализацию процедуры государственной регистрации опасных производственных объектов, которые в обобщенном виде предлагается далее называть регистрирующими органами (подразделениями, должностными лицами).

Из анализа Административного регламента регистрации опасных производственных объектов представляется возможным выделить и оценить особенности содержания следующих, на наш взгляд, обязательных элементов,

составляющих структуру процедуры государственной регистрации опасных производственных объектов.

Первый элемент исследуемой процедуры «Последовательный ряд типизированных мер государственной регистрации опасных производственных объектов», на наш взгляд, должен состоять из норм, в которых определены типичные, последовательно применяемые способы и приемы официального признания регистрирующим органом (должностным лицом) юридической возможности заявителя процедуры использовать в других правоотношениях принадлежащие ему на праве собственности или ином законном праве опасные производственные объекты.

Вместе с тем в настоящее время в п.п. 3, 3.32, 15 Административного регламента регистрации опасных производственных объектов, по сути, смешаны между собой согласительные, учетные и регистрационные меры, а также согласительные, учетные и регистрационные действия. Как следствие, отсутствует формально определенный исчерпывающий перечень типизированных мер регистрации опасных производственных объектов.

С нашей точки зрения, указанный перечень должен выглядеть следующим образом: 1) прием от заявителя документов и материалов, необходимых для государственной регистрации опасного производственного объекта; 2) экспертиза документов и материалов, принятых на государственную регистрацию опасного производственного объекта; 3) оформление записи о государственной регистрации опасного производственного объекта; 4) удостоверение факта государственной регистрации опасного производственного объекта.

Прием от заявителя документов и материалов, необходимых для государственной регистрации опасного производственного объекта, предлагается понимать как систему типизированных формально закрепленных способов и приемов оценки соответствия документов (заявление, правоустанавливающие документы и др.) и материалов (карта учета опасного производственного объекта, сведения, характеризующие опасный производственный объект, и др.), поданных заявителем для государственной регистрации опасного производственного

объекта, на предмет соответствия их комплектности, вида и формы установленным требованиям (общеобязательным условиям приема документов, установленных нормативным правовым актом Российской Федерации).

В рамках выделяемой меры регистрирующий орган обязан принять соответствующее промежуточное решение по рассматриваемому административному делу (решение о приеме документов и материалов на государственную регистрацию опасного производственного объекта или решение о приостановлении регистрации данного объекта) и совершить ряд соответствующих действий по приему от заявителя документов, необходимых и достаточных для государственной регистрации опасного производственного объекта.

Экспертиза документов и материалов, принятых на государственную регистрацию опасного производственного объекта, на наш взгляд, представляет собой систему типизированных формально закрепленных способов и приемов оценки соответствия структуры и содержания документов и материалов заявителя, поданных на государственную регистрацию, установленным требованиям (требованиям федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации).

В рамках выделяемой меры регистрирующий орган, с нашей точки зрения, обязан принять решение о проведении государственной регистрации опасного производственного объекта или решение об отказе в регистрации данного объекта и совершить ряд соответствующих типизированных регистрационных действий, в том числе, например, действия по проверке законности прав владения опасным производственным объектом при его эксплуатации, по оценке полноты идентификации опасного производственного объекта, осуществленной эксплуатирующей организацией.

Оформление записи о государственной регистрации опасного производственного объекта и удостоверение факта государственной регистрации данного объекта, на наш взгляд, представляют собой систему типизированных

формально закрепленных способов и приемов исполнения решения о проведении государственной регистрации опасного производственного объекта.

Оформление записи о государственной регистрации опасного производственного объекта включает в себя действия по присвоению регистрационного номера опасному производственному объекту и эксплуатирующей его организации в государственном реестре опасных производственных объектов, занесению сведений об опасных производственных объектах и заявителях процедуры в базу данных Государственного реестра опасных производственных объектов.

Удостоверение факта государственной регистрации опасного производственного объекта, с нашей точки зрения, представляет собой систему типизированных формально закрепленных способов и приемов предоставления заявителю сведений о сделанной записи о государственной регистрации опасного производственного объекта. В рамках выделяемой меры регистрирующий орган совершает действия по выдаче заявителю свидетельства о регистрации опасного производственного объекта.

Второй элемент исследуемой процедуры «Типизированные решения, принимаемые по делу о государственной регистрации опасного производственного объекта, и их основания» образуют нормы Административного регламента регистрации опасных производственных объектов, в которых определяются типовые промежуточные и конечные решения регистрирующего органа по отдельным вопросам, составляющим дело о регистрации опасного производственного объекта. В п. 29 указанного регламента предусмотрено решение о приостановлении исполнения государственной функции и возврате документов, а также закреплены основания принятия решения о приостановлении регистрации.

Выделенное решение регистрирующего органа и его основание представляются необходимыми, но не достаточными для оптимизации государственной регистрации опасных производственных объектов.

По нашему твердому убеждению, исчерпывающий перечень обязательных типизированных решений по делу о государственной регистрации опасного производственного объекта должен иметь следующий вид: 1) решение о приеме документов и материалов, представленных на государственную регистрацию опасного производственного объекта; 2) решение (определение) о приостановлении государственной регистрации опасного производственного объекта; 3) решение (определение) о возобновлении государственной регистрации опасного производственного объекта; 4) решение о проведении государственной регистрации опасного производственного объекта; 5) решение об отказе в государственной регистрации опасного производственного объекта.

Третий элемент исследуемой процедуры «Общая нормативная продолжительность государственной регистрации опасного производственного объекта». Данный элемент образуют нормы, устанавливающие максимальный срок, в течение которого регистрирующий орган обязан совершить весь комплекс действий по признанию юридической возможности заявителя процедуры использовать по назначению опасный производственный объект. В соответствии с п. 26 исследуемого административного регламента общий срок исполнения государственной регистрации опасного производственного объекта составляет 20 дней со дня регистрации заявления эксплуатирующей его организации. С учетом изученной практики рассмотрения жалоб заявителей исследуемой процедуры на действия и решения по регистрации опасных производственных объектов полагаем, что установленный общий срок данной регистрационной процедуры представляется обоснованным.

Четвертый элемент исследуемой административной процедуры «Вид, характер, нормативная продолжительность, последовательность, правила документального оформления типизированных действий регистрирующего органа (должностного лица) по делу о государственной регистрации опасного производственного объекта» образуют нормы Административного регламента регистрации опасных производственных объектов, определяющие характер, нормативную продолжительность, последовательность и правила

документального оформления: действий по приему и регистрации документов, поступивших от заявителя процедуры; действий по приостановлению регистрации; действий по внесению сведений о регистрируемом опасном производственном объекте и эксплуатирующей его организации в базу данных государственного реестра опасных производственных объектов; действий по присвоению регистрационного номера и оформлению свидетельства о регистрации опасного производственного объекта, выдаче свидетельства о регистрации опасного производственного объекта в государственном реестре эксплуатирующей организации-заявителю или ее представителю.

К сожалению, в действующей редакции указанного административного регламента не установлены вид, характер, нормативная продолжительность, последовательность и правила документального оформления действий регистрирующего органа по проведению экспертизы документов и материалов, представленных заявителем, необходимой для принятия решения о государственной регистрации опасного производственного объекта или решения об отказе в регистрации данного объекта. Указанная экспертиза, по сути, подменяется согласованием структурными подразделениями представленного пакета документов (п. 35 Административного регламента регистрации опасных производственных объектов).

С нашей точки зрения, действия по государственной регистрации опасного производственного объекта целесообразно унифицировать и формально закрепить в виде следующего перечня: 1) действия по приему от заявителя документов и материалов на государственную регистрацию опасного производственного объекта; 2) действия по экспертизе документов и материалов заявителя, принятых на государственную регистрацию опасного производственного объекта; 3) действия по оформлению записи о государственной регистрации опасного производственного объекта; 4) действия по удостоверению факта государственной регистрации опасного производственного объекта. Перечисленные действия предлагается детализировать и конкретизировать,

определив нормативную продолжительность и порядок документального оформления для каждого из указанных действий.

Пятый элемент исследуемой процедуры «Условия, дозволения, ограничения и запреты по делу о государственной регистрации опасного производственного объекта» образуют нормы Административного регламента регистрации опасных производственных объектов, в которых закреплены: условия приема пакета документов на регистрацию; права и обязанности заявителя процедуры, в том числе, право заявителя поэтапно обжаловать решения, действия регистрирующих органов или их должностных лиц, если он считает, что такие решения, действия (бездействие) не соответствуют требованиям регламента, а также право заявителя обжаловать принятые решения, действия (бездействие) регистрирующих органов или их должностных лиц, осуществляемых (принятых) в ходе обжалования.

Оценивая содержание имеющихся условий приема пакета документов на регистрацию, а также права и обязанности заявителя процедуры, следует отметить, что данные элементы исследуемой административной процедуры достаточно детально регламентированы.

В настоящее время в структуру процедуры регистрации опасных производственных объектов включены достаточно детализированные и конкретизированные правила поэтапного обжалования решений и действий (бездействия) должностных лиц регистрирующего органа в том органе, где они проходят службу (замещают государственную должность), в межрегиональном органе по соответствующему федеральному округу Ростехнадзора, в центральном аппарате Ростехнадзора.

Избранный прием административного нормотворчества представляется полезным для каждой регистрационной процедуры, так как, с одной стороны, не противоречит ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а с другой стороны, дополняет указанный федеральный закон правилами рассмотрения обращений юридических лиц с жалобами на действия (бездействие) и решения регистрирующих органов.

Шестой элемент исследуемой процедуры «Ответственность регистрирующего органа и заявителя процедуры за нарушение или ненадлежащее исполнение процедурных правил». Данный элемент, на наш взгляд, разработан фрагментарно. Административный регламент регистрации опасных производственных объектов не определяет основания для привлечения должностных лиц, совершающих регистрационные действия. В указанном регламенте лишь устанавливается возможность органа или должностного лица Ростехнадзора, уполномоченного рассмотреть жалобу на регистрационные действия (бездействие), признать регистрационные акты-решения и акты-действия (бездействие) не соответствующими регламенту полностью или частично и принять решение об удовлетворении жалобы полностью или частично (п. 52.7.6).

В случае удовлетворения жалобы на принятые нижестоящим органом акты ненормативного характера (в том числе решения по жалобе) полностью или частично уполномоченный вышестоящий орган: признает решение нижестоящего органа не соответствующим Административному регламенту регистрации опасных производственных объектов и определяет меры, которые должны быть приняты в целях устранения допущенных нарушений; отменяет полностью или частично принятый нижестоящим органом ненормативный акт и обязывает нижестоящий уполномоченный орган или его должностных лиц принять новое решение в соответствии с указанным регламентом либо самостоятельно принимает такое решение, если его принятие относится к компетенции вышестоящего уполномоченного органа (п. 52.10.10).

С нашей точки зрения, перечисленные меры нормативного регулирования ответственности регистрирующих должностных лиц заслуживают поддержки, но требуют доработки. Представляется необходимым признать в качестве основания юридической ответственности регистрирующего органа и его должностных лиц нарушение или ненадлежащее исполнение процедурных правил и определить за данное нарушение возможность привлечения должностных лиц регистрирующего органа к дисциплинарной или административной ответственности, а также

необходимость возмещения причиненного заявителю вреда за счет казны Российской Федерации в полном объеме.

Следует также отметить как позитивный фактор ликвидацию вскрытого пробела в правовом регулировании ответственности заявителя процедуры в ст. 2 ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹, в которой ответственность за полноту и достоверность сведений, представленных для регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов, возлагается на руководителя организации, эксплуатирующей опасные производственные объекты.

Обобщая изложенное, считаем, что выделенные и исследованные выше обязательные элементы административной процедуры государственной регистрации опасных производственных объектов должны быть детализированы, конкретизированы с учетом выдвинутых предложений, а также систематизированы сопоставимо со структурой процедуры государственной регистрации управляемых технических средств и процедуры государственной регистрации продукции, веществ, материалов и изделий.

Административная процедура государственной регистрации управляемых транспортных средств носит комплексный характер, так как состоит из нескольких административных процедур, применяемых подразделениями и должностными лицами различных федеральных органов исполнительной власти (Минтранса России, МВД России, Минсельхоза России) на основании и во исполнение целого ряда федеральных законов и специальных постановлений Правительства РФ.

Нормы, образующие данную административную процедуру, главным образом закреплены в приказах Минтранса России², приказе МВД России от 24.11.2008 №

¹ См.: ФЗ от 04.03.2013 № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 9. Ст. 874.

² См.: приказ Минтранса России от 26.09.2001 № 144 «Об утверждении Правил государственной регистрации судов» // Российская газета. 2001. № 228. 21 ноября; приказ Минтранса России от 12.10.2010 № 277 «Об утверждении Правил регистрации судов и прав на них в морских портах» // Российская газета. 2011. 13 апреля. № 78; приказ Минтранса России от 18.11.2011 № 287 «Об утверждении Порядка государственной регистрации сверхлегких гражданских воздушных судов авиации общего назначения» // Российская газета. 2012. 25 января. № 14.

1001 «О порядке регистрации транспортных средств»¹, Правилах государственной регистрации тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним органами государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации, утвержденных Министерством сельского хозяйства Российской Федерации 16.05.1995².

Если проанализировать выделенную выше часть федерального законодательства, то будет логичным назвать следующие виды процедуры государственной регистрации управляемых транспортных средств: процедура государственной регистрации гражданских воздушных судов Российской Федерации; процедура государственной регистрации сверхлегких гражданских воздушных судов авиации общего назначения; процедура государственной регистрации самоходных машин и других видов техники; процедура государственной регистрации иных (не подпадающих под категории, указанные выше) транспортных средств.

Сравнительный анализ сформировавшейся в настоящее время структуры перечисленных процедур, а также их содержания позволяет сделать акцент проводимого исследования на отдельных характерных недостатках регламентации данных процедур.

Прежде всего следует отметить, что в нормативных правовых актах, регламентирующих процедуры регистрации управляемых технических средств, не определены структурные подразделения, территориальные органы и должностные лица регистрирующих органов, ответственные за реализацию выделенных процедур. По нашему убеждению, в структуре процедур регистрации управляемых технических средств следует формально определить закрытый перечень подразделений, территориальных органов и должностных лиц органов исполнительной власти, ответственных за реализацию данной процедуры, а в

¹ Российская газета. 2009. 16 января. № 5.

² БНА. 1995. № 5.

обобщенном виде данных субъектов назвать регистрирующими органами (подразделениями, должностными лицами).

Далее следует отметить, что в структуре исследуемой процедуры в большей степени разработан такой элемент, как «Общая нормативная продолжительность государственной регистрации управляемого технического средства». Из анализа материалов практики рассмотрения административных жалоб в сфере государственной регистрации следует подчеркнуть, что формально определенная общая нормативная продолжительность государственной регистрации управляемых технических средств представляется рациональной. Вместе с тем, следует отметить необходимость разработки данного элемента в процедуре регистрации тракторов и других машин, так как в ней до настоящего времени остается открытым вопрос о пределах продолжительности государственной регистрации названных управляемых технических средств.

Следует также отметить, что в исследуемых процедурах регистрации управляемых технических средств в разной степени унифицированы и регламентированы такие элементы, как «Последовательный ряд типизированных мер государственной регистрации управляемого технического устройства», «Типизированные решения, принимаемые по делу о государственной регистрации управляемого технического средства, и их основания», «Вид, характер, нормативная продолжительность, последовательность, правила документального оформления типизированных действий регистрирующего органа (должностного лица) по делу о государственной регистрации управляемого технического средства», «Условия, дозволения, ограничения и запреты по делу о государственной регистрации управляемого технического средства».

В частности, в перечень типизированных регистрационных мер в отдельных процедурах не включается такая, на наш взгляд, необходимая мера, как осмотр управляемого технического средства, принятого на государственную регистрацию¹. С нашей точки зрения, в рамках такого осмотра регистрирующему

¹ См., например, приказ Минтранса России от 18.11.2011 № 287 «Об утверждении Порядка государственной регистрации сверхлегких гражданских воздушных судов авиации общего назначения».

органу необходимо произвести визуальный осмотр данного управляемого технического средства, подготовленного заявителем к осмотру, в ходе которого провести идентификацию управляемого технического средства на предмет его соответствия данным представленным документам, а также регистрационного и информационного учетов.

Полный унифицированный перечень регистрационных мер исследуемой процедуры, по нашему убеждению, должен иметь следующий вид: 1) прием от заявителя документов и материалов, необходимых для государственной регистрации управляемого технического средства; 2) экспертиза документов и материалов, принятых на государственную регистрацию управляемого технического средства; 3) осмотр управляемого технического средства; 4) оформление записи о государственной регистрации управляемого технического средства; 4) удостоверение факта государственной регистрации управляемого технического средства.

В отдельных видах процедуры регистрации управляемых технических средств отсутствует система унифицированных решений, принимаемых регистрирующим органом¹. С нашей точки зрения, типизированные решения о государственной регистрации управляемого технического устройства должны быть систематизированы и унифицированы. Для этого представляется целесообразным формально закрепить исчерпывающий перечень типизированных решений по данной категории регистрационных дел в следующем виде: 1) решение о приеме документов на государственную регистрацию управляемого технического устройства; 2) решение о приостановлении государственной регистрации управляемого технического устройства; 3) решение о возобновлении государственной регистрации управляемого технического устройства; 4) решение о проведении государственной регистрации управляемого технического устройства; 5) решение об отказе в государственной регистрации управляемого технического устройства.

¹ См., например, приказ МВД России от 07.08.2013 № 605 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним» // Российская газета. 2013. 4 окт. № 223.

Такой элемент исследуемой процедуры, как «Вид, характер, нормативная продолжительность, последовательность, правила документального оформления типизированных действий регистрирующего органа по делам о государственной регистрации управляемого технического средства» образуют нормы, регламентирующие самые разнообразные действия должностных лиц регистрирующих органов, в том числе: по приему заявления о регистрации; проверке факта и полноты уплаты государственной пошлины; по проверке собственников и представителей собственников технических средств по автоматизированным учетам; по проверке регистрируемых технических средств по соответствующим специализированным учетам; по осмотру технических средств; оформлению регистрационных и иных документов, выдаваемых регистрационным подразделением¹ и др.

При наличии достаточно большого числа регламентированных регистрационных действий представляется, что перечень типизированных действий по делам о государственной регистрации управляемых технических средств может быть унифицирован и иметь следующий вид: 1) действия по приему документов на государственную регистрацию управляемого технического средства; 2) действия по экспертизе документов принятого на государственную регистрацию управляемого технического средства (в том числе действия по проверке сведений об управляемом техническом средстве, принятом на государственную регистрацию, а также сведений о его владельце); 3) действия по осмотру управляемого технического средства, принятого на государственную регистрацию; 4) действия по отказу в государственной регистрации управляемого технического средства; 5) действия по проведению регистрации управляемого технического средства, в том числе действия по внесению регистрационной записи и удостоверению регистрационной записи. Очевидно, для каждого из перечисленных регистрационных действий должна быть установлена конкретная нормативная продолжительность, последовательность, а также правила документального оформления.

¹ См., например, приказ МВД России от 24.11.2008 № 1001 «О порядке регистрации транспортных средств».

Такой элемент исследуемой процедуры, как «Условия, дозволения, ограничения и запреты по делу о государственной регистрации управляемого технического средства», чаще всего образуют обязательные условия приема документов, представляемых заявителями данной процедуры на государственную регистрацию, а также отдельные процессуальные права, обязанности и запреты, установленные для заявителя и регистрирующего органа. Например, в п. 2.24.1, 2.29 Правил регистрации тракторов и иных машин закреплена обязанность заявителя представить при регистрации машины документ, подтверждающий уплату сборов за выдачу государственного регистрационного знака, свидетельства о регистрации, талона (допуска на эксплуатацию) о прохождении государственного технического осмотра. В Административном регламенте МВД России исполнения государственной функции по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним закреплена обязанность заявителя в установленном порядке зарегистрировать транспортное средство или изменить регистрационные данные после приобретения, таможенного оформления, снятия с регистрационного учета транспортных средств, замены номерных агрегатов или возникновения иных обстоятельств, потребовавших изменения регистрационных данных. В п. 14 Порядка государственной регистрации сверхлегких гражданских воздушных судов авиации общего назначения предусмотрена обязанность регистрирующего органа уведомлять заявителя в случае отказа в государственной регистрации сверхлегкого воздушного судна с указанием причин отказа, право заявителя обжаловать решение об отказе в государственной регистрации сверхлегкого воздушного судна в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

С нашей точки зрения, выделенный элемент исследуемой процедуры должен быть расширен и унифицирован. В этой связи предлагается включить в рассматриваемую процедуру регистрации управляемых технических средств независимо от ее вида нормы, закрепляющие право заявителя процедуры на поэтапное досудебное обжалование решения, действия (бездействия) регистрирующего органа (должностного лица), если он считает, что такие

решения, действия (бездействие) не соответствуют установленным процедурным правилам, а также право заявителя досудебного обжалования принятых решений, действий (бездействие) регистрирующего органа (должностного лица), принятых (совершенных) в ходе обжалования.

Такой важнейший элемент, как «Ответственность регистрирующего органа и заявителя процедуры за нарушение или ненадлежащее исполнение процедурных правил», в настоящее время практически отсутствует в большинстве процедур регистрации управляемых технических средств. Данный элемент фрагментарно закреплён лишь в структуре процедуры регистрации тракторов и машин. Его образуют нормы, предусматривающие возможность привлечения к ответственности за ненадлежащее исполнение обязанностей, неправильное использование предоставленных прав, нарушение установленного порядка государственной регистрации (п. 1.16 Правил государственной регистрации тракторов, самоходных дорожно - строительных и иных машин и прицепов к ним...).

С нашей точки зрения рассматриваемый элемент должен быть включен в структуру процедуры государственной регистрации управляемых технических средств независимо от вида регистрационного дела. Для органа государственной регистрации управляемого технического средства, а также для структурных подразделений и должностных лиц, уполномоченных совершать регистрационные действия и принимать регистрационные решения по делам о регистрации управляемых технических средств, представляется необходимым предусмотреть дисциплинарную или административную ответственность за несвоевременное, неполное или неточное применение установленных процедурных правил.

Административная процедура государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий также имеет комплексный характер, так как нормы, образующие данную процедуру, содержатся в целом ряде специальных постановлений Правительства РФ и приказов отдельных федеральных министерств, изданных на основании и во исполнение таких федеральных законов,

как ФЗ от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»¹, ФЗ от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»², ФЗ от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»³, ФЗ от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»⁴, ФЗ от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»⁵, ФЗ от 05.07.1996 № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»⁶.

Анализируя выделенную часть федерального законодательства, представляется возможным назвать следующие сформировавшиеся в настоящее время виды процедуры государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий: процедура государственной регистрации отдельных видов продукции, веществ и препаратов⁷; процедура государственной регистрации лекарственных средств⁸; процедура государственной регистрации изделий медицинского назначения⁹; процедура государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов¹⁰; процедура государственной регистрации кормов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов¹¹.

¹ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

² СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

³ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

⁴ СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

⁵ СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3510.

⁶ СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3348.

⁷ См., Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических веществ и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, в том числе пищевых продуктов, впервые ввозимых на таможенную территорию Таможенного союза, утвержденный приказом Роспотребнадзора от 23.07.2012 № 781 // Российская газета. 2012. 3 октября. № 227.

⁸ См.: Административный регламент Министерства здравоохранения Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации лекарственных препаратов для медицинского применения, утвержденный приказом Минздрава России от 22.10.2012 № 428н // Российская газета. 2013. 19 июля. № 157.

⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1416 «Об утверждении Правил государственной регистрации медицинских изделий» // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 14.

¹⁰ См.: Административный регламент исполнения Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов, утвержденный приказом Минсельхоза России от 17.06.2009 № 231 // БНА. 2009. № 34.

¹¹ См.: Административный регламент исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по государственной регистрации кормов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов, утвержденный приказом Минсельхоза России от 6.10.2009 № 466 // БНА. 2009. № 51.

Сравнительный анализ структуры перечисленных процедур и их содержания позволяет сделать акцент проводимого исследования на отдельных характерных недостатках регламентации данных процедур.

Прежде всего следует отметить, что лишь в отдельных нормативных правовых актах, регламентирующих выделенные процедуры, определены конкретные должностные лица, уполномоченные совершать регистрационные действия, а также ответственные исполнители по рассмотрению документов и разделены регистрационные полномочия указанных лиц. К примеру, можно назвать Административный регламент Минздрава России по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации лекарственных препаратов для медицинского применения¹ (далее – Административный регламент регистрации лекарственных средств), Административный регламент исполнения Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов² (далее – Административный регламент регистрации пестицидов и агрохимикатов). В структуре остальных процедур регистрации продукции, веществ, материалов, изделий должностные лица и структурные подразделения, ответственные за данный вид регистрации не определены.

По нашему убеждению, в структуре каждой процедуры регистрации продукции, веществ, материалов, изделий следует независимо от их вида формально определить закрытый перечень подразделений, территориальных органов и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, ответственных за реализацию данной процедуры, а в обобщенном виде данных субъектов назвать регистрирующими органами (подразделениями, должностными лицами).

¹ См.: приказ Минздрава России от 22.10.2012 N 428н «Об утверждении Административного регламента Министерства здравоохранения Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации лекарственных препаратов для медицинского применения».

² См.: Приказ Минсельхоза РФ от 17.06.2009 № 231 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов».

Далее следует отметить, что в структуре исследуемой процедуры достаточно детально разработан такой элемент, как «Общая нормативная продолжительность государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий». Вместе с тем, в соответствии с Административным регламентом регистрации пестицидов и агрохимикатов нельзя с достаточной точностью определить общую продолжительность данной процедуры государственной регистрации. В разделе 2.2. названного регламента определены лишь отдельные составные сроки применения регистрационных мер. Более того, отсутствие нормативно закреплённых сроков государственной регистрации существенно повышает коррупциогенную составляющую данной административной процедуры. Исходя из сказанного очевидна необходимость формального определения максимальной продолжительности регистрации пестицидов и агрохимикатов.

В структуре исследуемой процедуры регистрации в разной степени унифицированы и регламентированы такие элементы, как «Последовательный ряд типизированных мер государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий», «Типизированные решения, принимаемые по делу о государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий, и их основания», «Вид, характер, нормативная продолжительность, последовательность, правила документального оформления типизированных действий регистрирующего органа (должностного лица) по делам о государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий», «Условия, дозволения, ограничения и запреты по делу о государственной регистрации отдельных видов продукции, веществ и препаратов».

В частности, если проанализировать Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических веществ и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека, то в таком элементе как «Последовательный ряд типизированных мер государственной регистрации

продукции, веществ, материалов, изделий» можно обнаружить следующие разнообразные неунифицированные регистрационные меры: экспертиза документов, представляемых заявителем, внесение сведений о продукции и ее изготовителе (поставщике) в государственный реестр продукции, прошедшей государственную регистрацию, выдача свидетельства о государственной регистрации¹. В п. 29 Административного регламента регистрации лекарственных средств, например, содержатся такие регистрационные меры, как: рассмотрение заявления о государственной регистрации лекарственного препарата; рассмотрение заявления о подтверждении государственной регистрации лекарственного препарата; рассмотрение заявления о внесении изменений в документы, содержащиеся в регистрационном досье на зарегистрированный лекарственный препарат для медицинского применения; отмена государственной регистрации лекарственного препарата. Из анализа п.п. 2.1.2, 3.1.1-3.1.5 Административного регламента регистрации пестицидов и агрохимикатов можно выделить такие меры государственной регистрации, как прием заявлений и документов для государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов; рассмотрение заявления с комплектом документов на государственную регистрацию пестицида или агрохимиката; направление в Минсельхоз России информации о государственной регистрации пестицида или агрохимиката после выдачи свидетельства о государственной регистрации пестицида или агрохимиката; прекращение государственной регистрации пестицида или агрохимиката до истечения срока государственной регистрации пестицида или агрохимиката; направление в Минсельхоз России информации о прекращении государственной регистрации пестицида или агрохимиката.

С нашей точки зрения, разнообразные меры государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий могут и должны быть

¹ См.: п. 7.1. п.7.4. Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических веществ и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, в том числе пищевых продуктов, впервые ввозимых на таможенную территорию Таможенного союза.

систематизированы и унифицированы. В этой связи предлагается формально определить перечень типизированных основных и вспомогательных (аксессуарных) мер данного вида государственной регистрации. Перечень основных типизированных мер государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий предлагается сформировать следующим образом: 1) прием от заявителя документов на государственную регистрацию продукции, веществ, материалов, изделий; 2) экспертиза документов, принятых на государственную регистрацию продукции, веществ, материалов, изделий; 3) оформление записи о государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий; 4) удостоверение факта государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий. Перечень вспомогательных (аксессуарных) типизированных мер исследуемого вида государственной регистрации, на наш взгляд, образуют такие меры, как: приостановление государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий; 2) возобновление государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий; 3) прекращение государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий.

Такой элемент исследуемой процедуры, как «Типизированные решения, принимаемые по делу о государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий, и их основания», образуют нормы, в которых предусмотрены разнообразные неунифицированные решения регистрирующего органа. Например, в п.п. 7.3 и 6.1 Административного регламента регистрации отдельных видов продукции непосредственно предусмотрены: решение о выдаче свидетельства о государственной регистрации продукции; решение об отказе в государственной регистрации продукции. По сути, в данном регламенте прямо не предусмотрены, но фактически подведены юридические основания для принятия решения о приеме документов на государственную регистрацию отдельных видов продукции, веществ и препаратов. В п.п. 29 и 41 Административного регламента регистрации лекарственных средств можно выделить следующие решения, принимаемые регистрирующим органом (должностным лицом): решение о государственной регистрации лекарственного препарата; решение о внесении

изменений в документы, содержащиеся в регистрационном досье на зарегистрированный лекарственный препарат, решения о выдаче задания на проведение экспертизы. Анализ п. 2.2.2 Административного регламента регистрации пестицидов и агрохимикатов позволяет выделить решение о государственной регистрации пестицида или агрохимиката или об отказе в такой регистрации. В п.п. 1.8 и 2.13 Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по государственной регистрации кормов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов (далее – Административный регламент регистрации ГМ-кормов) можно обнаружить решение о государственной регистрации генно-инженерно-модифицированного корма и утверждении инструкции по применению данного корма; решение об отказе в государственной регистрации указанного корма. В указанном административном регламенте прямо не предусмотрены, но фактически подведены юридические основания для принятия решений: о приеме документов, необходимых для государственной регистрации, об отказе в дальнейшем рассмотрении документов, представленных на государственную регистрацию, о приостановлении государственной регистрации, о возобновлении государственной регистрации.

С нашей точки зрения, имеющие существенное значение для заявителя разнообразные по степени регламентации и содержанию промежуточные и итоговые решения по делам о государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий должны быть систематизированы и унифицированы. В этой связи предлагается формально определить закрытый перечень типизированных решений по данному делу в следующем виде: 1) решение о приеме документов на государственную регистрацию продукции, веществ, материалов, изделий; 2) решение (определение) о приостановлении государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий; 3) решение (определение) о возобновлении государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий; 4) решение о проведении государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий; 5) решение об отказе в государственной

регистрации продукции, веществ, материалов, изделий. Очевидно, что каждое из перечисленных типизированных решений регистрации продукции, веществ, материалов, изделий должно быть сопряжено с соответствующими формально определенными основаниями принятия данного решения.

Такой элемент исследуемой административной процедуры, как «Вид, характер, нормативная продолжительность, последовательность, правила документального оформления типизированных действий регистрирующего органа по делам о государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий», в настоящее время образуют нормы, формально выделяющие и регламентирующие в разной степени разнообразные несистематизированные и неунифицированные действия регистрирующего органа и его должностных лиц. Например, из анализа целого ряда административных регламентов регистрации продукции, веществ, материалов, изделий можно назвать действия регистрирующего органа по приему и регистрации заявления о государственной регистрации продукции и прилагаемых к нему документов; формирование и направление межведомственных запросов в органы (организации), участвующие в предоставлении государственной услуги; проведение экспертизы документов, представляемых заявителем; проведение экспертизы результатов проведенных токсикологических, гигиенических, ветеринарных и иных видов исследований (испытаний)¹; действия по проверке сведений, содержащихся в заявлении и документах, представленных заявителем²; действия по оформлению и удостоверению принятого решения о регистрации пестицидов и агрохимикатов, уведомлению заявителя о досрочном прекращении государственной регистрации

¹ См., п. 57 Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических веществ и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, в том числе пищевых продуктов, впервые ввозимых на таможенную территорию Таможенного союза.

² См., п. 39 Административного регламента Министерства здравоохранения Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации лекарственных препаратов для медицинского применения.

пестицида или агрохимиката¹; действия по проверке представленных заявителем сведений о безопасности ГМ-корма, направлению сведений о государственной регистрации ГМ-корма в Минсельхоз России для внесения их в соответствующий реестр² и др.

С нашей точки зрения, разнообразные регистрационные действия по делу о государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий могут и должны быть систематизированы и унифицированы сопоставимо с типизированными решениями регистрирующего органа, принимаемыми по данному делу. В этой связи предлагается в выделяемом элементе исследуемой процедуры закрепить перечень типизированных регистрационных действий, сопряженный с промежуточными и итоговыми решениями, принимаемыми по данному делу, в следующем виде: 1) действия по приему от заявителя документов на государственную регистрацию продукции, веществ, материалов, изделий, том числе действия по приостановлению и возобновлению государственной регистрации; 2) действия по экспертизе документов заявителя принятых на государственную регистрацию продукции, веществ, материалов, изделий; 3) действия по оформлению записи о государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий; 4) действия по удостоверению факта государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий; 5) действия по отказу в государственной регистрации продукции, веществ, материалов, изделий. Перечисленные действия предлагается детализировать и конкретизировать, определив для каждого из указанных действий его нормативную продолжительность и порядок документального оформления.

Такой элемент исследуемой процедуры, как «Условия, дозволения, ограничения и запреты по делу о государственной регистрации отдельных видов продукции, веществ и препаратов», достаточно детально регламентирован в

¹ См. п.п. 3.3.2 - 3.2.6, 3.2.12 Административного регламента исполнения Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов.

² См. п.п. 3.2.7, 3.2.13 Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по государственной регистрации кормов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов.

структуре процедуры регистрации отдельных видов продукции. К примеру, в структуре данной процедуры закреплено и достаточно детально регламентировано право заявителя обжаловать решения, принятые в ходе предоставления государственной услуги (на любом этапе), действия (бездействие) должностных лиц Роспотребнадзора, территориальных органов Роспотребнадзора, ответственных за предоставление государственной услуги, в досудебном (внесудебном) порядке. В случае установления в ходе или по результатам рассмотрения жалобы признаков состава административного правонарушения или преступления закреплена обязанность должностного лица, наделенного полномочиями по рассмотрению жалоб, незамедлительно направлять имеющиеся материалы в органы прокуратуры¹.

В структуре процедуры регистрации пестицидов и агрохимикатов можно обнаружить требования по оформлению заявления о проведении государственной регистрации, право заявителя на обжалование регистрационных действий (бездействия) должностных лиц Россельхознадзора в досудебном порядке; право заявителя обжаловать принятое решение Минсельхоза России, сообщить о нарушении своих прав и законных интересов, противоправных решениях, действиях или бездействии должностных лиц Россельхознадзора на Интернет-сайте и по электронной почте Россельхознадзора². В структуре государственной регистрации кормов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов, закреплено право заявителя на обжалование регистрационных действий (бездействия) должностных лиц Россельхознадзора в досудебном порядке, в том числе право заявителя обжаловать принятое решение в Минсельхоз России. Кроме того, в структуре данной процедуры закреплено право заявителя обжаловать решения, принятые в ходе исполнения государственной

¹ См. п.п. 119 - 128 Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических веществ и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, в том числе пищевых продуктов, впервые ввозимых на таможенную территорию Таможенного союза.

² См.: п.п. 5.1 - 5.17 Административного регламента исполнения Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов.

функции, действия или бездействие должностных лиц Россельхознадзора в судебном порядке¹.

Оценивая содержание перечисленных прав заявителя и обязанностей регистрирующего органа, его должностных лиц, следует отметить, что в данном элементе исследуемой процедуры регистрации оправданно закреплено право заявителя поэтапно в досудебном порядке обжаловать решения, действия регистрирующих органов или их должностных лиц, если он считает, что такие решения, действия (бездействие) не соответствуют требованиям регламента, а также право заявителя обжаловать принятые решения, действия (бездействие) регистрирующих органов или их должностных лиц, осуществляемых (принятых) в ходе обжалования. Следует также поддержать такую несудебную форму защиты прав заявителей, как сообщение о нарушении своих прав и законных интересов, противоправных решениях, действиях или бездействии должностных лиц регистрирующего органа на Интернет-сайте и по электронной почте данного органа, а также закрепление обязанности должностного лица, наделенного полномочиями по рассмотрению жалоб, незамедлительно направлять имеющиеся материалы в органы прокуратуры в случае обнаружения признаков состава административного правонарушения. Описанный прием административного нормотворчества представляется полезным для всех видов выделенной регистрационной процедуры, так как, с одной стороны, он не противоречит ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а с другой стороны, дополняет названный федеральный закон правилами рассмотрения обращений юридических лиц с жалобами на действия (бездействие) и решения регистрирующих органов.

Такой элемент исследуемой процедуры, как «Ответственность регистрирующего органа и заявителя процедуры за нарушение или ненадлежащее исполнение процедурных правил», регламентирован в единичных нормативных правовых актах и лишь отчасти. Например, в п. 118 Административного

¹ См.: п.п. 5.1 - 5.13 Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по государственной регистрации кормов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов.

регламента регистрации лекарственных средств устанавливается возможность персональной ответственности должностных лиц Минздрава России в их должностных регламентах в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, а также устанавливаются основания персональной ответственности для исполнителей, ответственных за осуществление административных процедур указанного Административного регламента. Примечательно, что в п. 5.3. Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по государственной регистрации кормов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов, установлено право Министра сельского хозяйства РФ приостанавливать в случае необходимости решения Россельхознадзора или отменить эти решения, если иной порядок отмены решений не установлен федеральным законом. По нашему твердому убеждению, необходимо признать в качестве основания юридической ответственности регистрирующего органа и его должностных лиц нарушение или ненадлежащее исполнение процедурных правил государственной регистрации и определить за данное нарушение возможность привлечения должностных лиц указанного органа к дисциплинарной или административной ответственности, а также возможность возмещения причиненного заявителю вреда за счет казны Российской Федерации в полном объеме.

Обобщая результаты исследования административных процедур государственной регистрации потенциально опасных объектов, следует отметить, что в выделенных процедурах в разной степени унифицированы и регламентированы меры государственной регистрации выделенных потенциально опасных объектов, а также решения и действия регистрационных органов, принимаемые (совершаемые) по делам о государственной регистрации потенциально опасных объектов. В целях оптимизации исследованных процедур представляется необходимым систематизировать и унифицировать меры, решения и действия регистрирующего органа по делам о государственной регистрации потенциально опасных объектов, независимо от их вида. В этой

связи предлагается закрепить в структуре указанной процедуры перечни типизированных мер, решений и действий регистрирующего органа по данной категории дел.

Перечень типизированных мер государственной регистрации потенциально опасных объектов предлагается подразделить на два вида:

- 1) перечень основных мер;
- 2) перечень вспомогательных (аксессуарных) мер.

Соответственно, перечень основных типизированных мер государственной регистрации потенциально опасных объектов можно составить следующим образом: 1) прием от заявителя документов на государственную регистрацию потенциально опасных объектов; 2) экспертиза документов и материалов принятых на государственную регистрацию потенциально опасных объектов; 3) оформление записи о государственной регистрации потенциально опасных объектов; 5) удостоверение факта государственной регистрации потенциально опасных объектов. Перечень вспомогательных (аксессуарных) типизированных мер государственной регистрации потенциально опасных объектов можно составить следующим образом: 1) приостановление государственной регистрации потенциально опасных объектов; 2) возобновление государственной регистрации потенциально опасных объектов; 3) отказ в государственной регистрации потенциально опасных объектов. Перечень типизированных решений по делам о государственной регистрации потенциально опасных объектов можно изложить в следующем виде: 1) решение о приеме документов на государственную регистрацию потенциально опасного объекта; 2) решение (определение) о приостановлении государственной регистрации потенциально опасного объекта; 3) решение (определение) о возобновлении государственной регистрации потенциально опасного объекта; 4) решение о проведении государственной регистрации потенциально опасного объекта; 5) решение об отказе в государственной регистрации потенциально опасного объекта.

Последовательный ряд типизированных действий по делам о государственной регистрации потенциально опасных объектов, сгруппированных

с учетом выделенных решений, принимаемых по делу, может иметь следующий вид: 1) действия по приему от заявителя документов на государственную регистрацию потенциально опасных объектов, в том числе действия по приостановлению и возобновлению государственной регистрации; 2) действия по экспертизе документов заявителя, принятых на государственную регистрацию потенциально опасных объектов; 3) действия по оформлению записи о государственной регистрации потенциально опасных объектов; 4) действия по удостоверению факта государственной регистрации потенциально опасных объектов; 5) действия по отказу в государственной регистрации потенциально опасных объектов.

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». С нашей точки зрения, данный элемент должен быть включен в структуру процедуры государственной регистрации потенциально опасных объектов независимо от вида регистрационного дела. В этой связи представляется необходимым для органа государственной регистрации, а также для структурных подразделений и должностных лиц, уполномоченных совершать регистрационные действия и принимать регистрационные решения по делам о государственной регистрации потенциально опасных объектов, предусмотреть дисциплинарную и административную ответственность за своевременное, полное и точное внесение сведений о регистрации в государственный реестр, полноту и подлинность предоставляемой информации о зарегистрированных объектах, необоснованный отказ в государственной регистрации или уклонение от государственной регистрации.

Высказанные предложения представляется целесообразным реализовать посредством издания Типового регламента государственной регистрации потенциально опасных объектов, утвержденного и введенного в действие указом Президента РФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам проведенного исследования представляется возможным сделать следующие обобщенные выводы:

1. Административная процедура представляет собой комплекс административно-процессуальных норм, определяющих порядок действий 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, иных государственных органов и органов местного самоуправления).

2. Административная процедура как специфическая система административно-процессуальных норм имеет определенную структуру, состоящую из следующих взаимосвязанных элементов: а) «Общие положения», образуемый нормами, в которых закрепляются понятие, основания и условия применения административной процедуры, вид (характер) и подведомственность административного дела, связанного с применением типизированных административно-правовых мер исполнения возложенной на административный орган (должностное лицо) унифицированной государственной (административно-правовой) функции; б) «Последовательный ряд типизированных административно-правовых мер исполнения возложенной на административный орган (должностное лицо) унифицированной государственной (административно-правовой) функции)», составляемый нормами, в которых формально определяются способы и приемы, применяемые административным органом, уполномоченными должностными лицами данного органа в целях исполнения возложенной на данный орган унифицированной государственной

(административно-правовой) функции; в) «Типизированные решения, принимаемые по административному делу и их основания», содержащий нормы, в которых определяются характерные, типичные промежуточные и конечные решения административного органа по применению типизированных административно-правовых мер исполнения возложенной на данный орган унифицированной государственной (административно-правовой) функции; г) «Общая нормативная продолжительность административной процедуры», который образуется нормами, устанавливающими максимальный срок, в течение которого административный орган обязан совершить весь комплекс действий по применению типизированных административно-правовых мер исполнения возложенной на данный орган унифицированной государственной (административно-правовой) функции; д) «Вид, характер, нормативная продолжительность, правила документального оформления типизированных действий административного органа», состоящий из норм, определяющих характер, конечное число, последовательность, срочность (нормативную продолжительность) взаимосвязанных фрагментов (шагов) характерных, типичных действий компетентного административного органа (должностного лица) по применению типизированных административно-правовых мер исполнения возложенной на данный орган унифицированной государственной (административно-правовой) функции; е) «Условия, дозволения, ограничения и запреты, установленные по делам о государственной регистрации актов, документов, прав, объектов», в котором закрепляются административно-процессуальные условия проведения процедуры, права и обязанности заявителя данной процедуры, административного органа и его должностных лиц; ж) «Ответственность за нарушение или ненадлежащее выполнение процедурных правил», который образуют нормы, формально определяющие основания, виды и меры юридической ответственности, применяемые к административному органу, должностным лицам данного органа, а также заявителю процедуры за совершение действий или бездействие, связанных с нарушением или ненадлежащим исполнением установленных процедурных правил.

3. Административная процедура обладает рядом характерных признаков: а) является самостоятельным видом правовой процедуры, который имеет место в сфере реализации исполнительной власти. Наряду с административной процедурой можно выделить отдельные самостоятельные виды правовых процедур в сфере реализации судебной и законодательной власти, а также иные самостоятельные виды правовых процедур, связанные с отдельными специфическими видами государственной деятельности органов публичной власти и публичных должностных лиц; б) в сфере реализации исполнительной власти связана с деятельностью административных органов (органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, уполномоченных разрабатывать и (или) применять административные процедуры); в) находит внешнее выражение в определенных действиях административных органов; г) совершая в соответствии с административной процедурой отдельные действия по применению типичных административно-правовых мер, административный орган реализует возложенные на него государственные функции. В настоящее время в отдельных действующих федеральных законах, а также в целом ряде административных регламентов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, издаваемых на основании специальных постановлений Правительства РФ, можно обнаружить ряд взаимосвязанных норм, образующих как отдельные фрагменты, так и развернутые административные процедуры; д) 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, иных органов публичной власти); е) имеет определенную структуру.

4. Административные процедуры государственной регистрации в силу их единой целевой направленности можно обобщить в комплексную категорию «административные процедуры регистрации актов, документов, прав, объектов» и определить данную категорию как систему административно-процессуальных норм, определяющих порядок совершения действий административных органов по официальному предоставлению физическим и юридическим лицам, органам публичной власти возможности использования: отдельных видов социально значимых юридических фактов (актов-действий и актов-событий, затрагивающих права и законные интересы физических и юридических лиц, государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц), установленных федеральным законом, нормативными актами Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти; отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, отдельных организаций, затрагивающих права и законные интересы физических и юридических лиц, иных государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц; правомочий собственности, приобретаемых при возникновении или переходе прав на объекты, относимые законом к недвижимому имуществу; опасных производственных объектов, транспортных средств, а также потенциально опасных видов продукции, веществ, материалов и изделий, 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 «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, а также органов публичной власти, совершающих отдельные правомерные действия. В частности, указанные процедуры устраняют препятствия, возникающие при: опубликовании отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов; передаче или приобретении правомочий 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 административным органом действий по разрешению административных дел, связанных с реализацией комплекса определенных законных интересов физических лиц и органов публичной власти.

6. Административные процедуры регистрации актов, документов, прав, объектов имеют определенную структуру, элементами которой являются: а) понятие, основания и условия применения процедуры: государственной регистрации отдельных видов юридических фактов, затрагивающих частные и публичные права и законные интересы; государственной регистрации отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов; государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на отдельные виды имущества и сделок с ним; государственной регистрации потенциально опасных объектов; б) вид (характер) и подведомственность административных дел, связанных с: государственной регистрацией отдельных видов юридических фактов (актов-действий и актов-событий), затрагивающих частные и публичные права и законные интересы; государственной регистрацией отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов, затрагивающих частные и публичные права и законные интересы; государственной регистрацией права собственности и иных вещных прав на отдельные виды имущества и сделок с ним; в) характер, конечное число, последовательность и срочность взаимосвязанных фрагментов типизированных действий административного органа (должностного лица) по: регистрации отдельных видов юридических фактов, затрагивающих частные и публичные права и законные интересы; регистрации отдельных видов

подзаконных нормативных правовых актов; регистрации права собственности и иных вещных прав на отдельные виды имущества и сделок с ним; регистрации потенциально опасных объектов; г) ожидаемые промежуточные и конечные решения административного органа (должностного лица) по: регистрации отдельных видов юридических фактов; регистрации отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов; регистрации права собственности и иных вещных прав на отдельные виды имущества и сделок с ним; регистрации потенциально опасных объектов; д) критерии и срочность принятия промежуточных и конечных решений компетентного административного органа (должностного лица) по: регистрации отдельных видов юридических фактов; регистрации отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов; регистрации права собственности и иных вещных прав на отдельные виды имущества и сделок с ним; регистрации потенциально опасных объектов; е) способы, формы и срочность (нормативная продолжительность) официально-документального оформления (фиксации) промежуточных и конечных решений компетентного административного органа (должностного лица) по: регистрации отдельных видов юридических фактов; регистрации отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов; регистрации права собственности и иных вещных прав на отдельные виды имущества и сделок с ним; регистрации потенциально опасных объектов; ж) условия, порядок и срочность (нормативная продолжительность) приостановления действий компетентного административного органа (должностного лица) по: регистрации отдельных видов юридических фактов; регистрации отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов; регистрации права собственности и иных вещных прав на отдельные виды имущества и сделок с ним; регистрации потенциально опасных объектов; з) виды юридической ответственности, применяемые к компетентному административному органу (должностному лицу) за совершение действий или бездействие, связанных с нарушением или ненадлежащим исполнением установленных процедурных правил: государственной регистрации юридических фактов; государственной регистрации отдельных видов подзаконных

нормативных правовых актов; государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на отдельные виды имущества и сделок с ним; государственной регистрации потенциально опасных объектов.

7. Административно-процедурные правоотношения регистрации актов, документов, прав, объектов – это урегулированные административными процедурами сложные правоотношения, обязательными участниками которых выступают административные органы, наделяемые административно-процедурными полномочиями по разрешению административных дел, связанных с предоставлением физическим и юридическим лицам, органам публичной власти ряда юридических возможностей, в том числе по изданию отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов, использованию отдельных видов социально значимых юридических фактов, реализации правомочий собственности на объекты, относимые законом к недвижимому имуществу, использованию потенциально опасных объектов, прямо указанных в нормах действующего законодательства. Субъектами данных правоотношений выступают: 1) административные органы, наделяемые специфическими административно-процедурными регистрационными полномочиями (по официальному признанию возможности опубликования отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов; по официальному признанию возможности использования отдельных социально значимых юридических фактов; по официальному признанию возможности использования правомочий, приобретаемых при возникновении или переходе прав на недвижимое имущество; по официальному признанию возможности использования отдельных видов потенциально опасного имущества); 2) заявители административных процедур государственной регистрации документов, актов, прав, объектов. Оценивая характер административно-процедурных правоотношений регистрации актов, документов, прав, объектов, следует отметить, что они являются внешневластными, вертикальными. В данных правоотношениях заявители указанных административных процедур и административные органы, наделяемые регистрационными полномочиями, не находятся в служебной зависимости.

Субъективному праву заявителей административных процедур, инициирующих правоотношение, корреспондирует обязанность административного органа удовлетворить их законное притязание путем принятия соответствующего решения по регистрационному административному делу. Объектами исследуемых правоотношений являются: административные дела по регистрации актов, документов, прав, объектов (комплекс вопросов об официальном предоставлении административным органом физическим и юридическим лицам, органам публичной власти возможностей по изданию отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов, использованию отдельных видов социально значимых юридических фактов, реализации правомочий собственности на объекты, относимые законом к недвижимому имуществу, использованию потенциально опасных объектов, на решение которых направлены действия заявителей административных процедур, а также административного органа, наделяемого административно-процедурными полномочиями по разрешению данных вопросов как в отдельности, так и в целом); права и законные интересы заявителей административных процедур регистрации актов, документов, прав, объектов (федеральных органов исполнительной власти и организаций – по опубликованию собственных подзаконных нормативных правовых актов; физических лиц – по использованию отдельных социально значимых юридических фактов; физических и юридических лиц, органов публичной власти – по реализации прав на объекты, относимые законом к недвижимому имуществу; физических и юридических лиц, органов публичной власти – по использованию отдельных видов потенциально опасного имущества); полномочия административных органов по регистрации актов, документов, прав, объектов; действия и решения административных органов и заявителей административных процедур регистрации актов, документов, прав, объектов; официальные документы, предоставляемые регистрационными административными органами частным лицам - заявителям административных процедур регистрации актов, документов, прав, объектов. Участники исследуемых правоотношений обладают достаточно четкими правовыми позициями, необходимыми для оперативного и

справедливого разрешения административных дел по регистрации актов, документов, прав, объектов. Учитывая особенности структуры правоотношений регистрации актов, документов, прав, объектов, можно выделить отдельные категории (виды) регистрационных административных дел: дела о регистрации отдельных видов подзаконных нормативных правовых актов (комплекс вопросов об официальном предоставлении административным органом физическим и юридическим лицам, органам публичной власти возможности издать отдельные виды подзаконных нормативных правовых актов); дела о регистрации отдельных социально значимых юридических фактов (комплекс вопросов об официальном предоставлении административным органом физическим и юридическим лицам, органам публичной власти возможности использовать отдельные виды социально значимых юридических фактов); дела о регистрации правомочий, приобретаемых при возникновении или переходе прав на недвижимое имущество (комплекс вопросов об официальном предоставлении административным органом физическим и юридическим лицам, органам публичной власти возможности реализовать определенные правомочия на объекты, относимые законом к недвижимому имуществу); дела о регистрации отдельных видов потенциально опасного имущества (комплекс вопросов об официальном предоставлении административным органом физическим и юридическим лицам, органам публичной власти возможности использовать отдельные виды потенциально опасных объектов).

Перечисленные регистрационные административные дела, имеют сложный, комплексный характер. В этой связи разрешение таких дел по существу предполагает поэтапное разрешение отдельных взаимосвязанных сторон регистрационного административного дела, нацеленных на принятие соответствующих промежуточных решений. По сути, речь идет о совокупности взаимосвязанных, последовательно сменяющих друг друга однородных групп элементарных, взаимосвязанных в единый цикл административно-процедурных регистрационных правоотношений, нацеленных на разрешение по существу отдельных сторон регистрационных административных дел. С этой точки зрения,

в содержании административно-процедурного правоотношения регистрации актов, документов, прав, объектов можно выделить унифицированные стадии, этапы функционирования данного правоотношения, независимые от категории разрешаемого регистрационного дела: 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 административно-процедурные правоотношения государственной регистрации актов, документов, прав, объектов находят свое внешнее выражение в последовательно совершаемых регистрационных действиях административных органов, нацеленных на принятие промежуточных и конечных решений по соответствующему регистрационному административному делу. Следует заметить, что регистрационные действия административных органов по возбуждению и рассмотрению административного дела, а также исполнению решения по делу обусловлены соответствующими встречными действиями заявителей административных процедур государственной регистрации документов, актов, прав, объектов (подача заявления, предоставление установленного перечня документов и иных материалов и др.).

8. Обобщая результаты исследования административных процедур государственной регистрации юридических фактов (актов гражданского состояния; фактов приобретения, изменения и утраты статуса юридического лица, фактов приобретения, изменения и утраты статуса индивидуального предпринимателя; фактов местонахождения заявителя; фактов выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг), можно сделать вывод, что в исследованных процедурах в разной степени унифицированы и регламентированы: меры государственной регистрации перечисленных юридических фактов, а также решения и действия регистрационных органов, принимаемые (совершаемые) по выделенным делам о государственной

регистрации юридических фактов. В целях оптимизации исследованных процедур представляется необходимым систематизировать и унифицировать меры, решения и действия регистрирующего органа и лиц, ответственных за регистрацию юридических фактов независимо от вида указанных фактов. В этой связи предлагается закрепить в структуре данной процедуры перечни типизированных мер, решений и действий регистрирующего органа по данной категории дел. Наиболее полным перечень типизированных мер государственной регистрации юридических фактов предлагается в следующем виде: 1) прием от заявителя документов на государственную регистрацию юридического факта; 2) правовая экспертиза документов, принятых на государственную регистрацию юридического факта; 3) оформление записи о государственной регистрации юридического факта; 4) удостоверение государственной регистрации юридического факта. Перечень типизированных решений по делам о регистрации юридических фактов можно изложить в следующем виде: решение о приеме документов на государственную регистрацию юридического факта; решение о приостановлении государственной регистрации юридического факта; решение о возобновлении государственной регистрации юридического факта; решение о проведении государственной регистрации юридического факта; решение об отказе в государственной регистрации юридического факта. Представляется необходимым уточнить, что документы, поданные заявителем исследуемой процедуры, могут считаться основанием государственной регистрации юридических фактов лишь в том случае, когда их комплектность, форма и содержание соответствуют федеральным требованиям законодательства Российской Федерации. Соответственно, в качестве основания принятия решения о государственной регистрации актов гражданского состояния предлагается признать соответствие комплектности, формы и содержания документов, представленных заявителем для государственной регистрации актов гражданского состояния, установленным требованиям федерального законодательства. В структуре каждой из выделенных административных процедур государственной регистрации юридических фактов необходимо

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 необходимо указать иные юридические последствия нарушения установленных правил данной регистрации. Высказанные предложения предлагается реализовать посредством издания Типового регламента государственной регистрации отдельных юридических фактов, который целесообразно ввести в действие указом Президента РФ.

9. Обобщая результаты исследования административных процедур государственной регистрации подзаконных нормативных правовых актов, можно сделать вывод, что в исследованных процедурах в разной степени унифицированы и регламентированы: меры государственной регистрации подзаконных нормативных актов, а также решения и действия регистрационных органов, принимаемые (совершаемые) по данной категории административных дел. В целях оптимизации исследованных процедур представляется необходимым систематизировать и унифицировать меры, решения и действия регистрирующего органа по делам о государственной регистрации подзаконных нормативных актов независимо от их вида. Наиболее полным перечень типизированных мер государственной регистрации подзаконных нормативных актов представляется в следующем виде: 1) прием документов, необходимых для государственной регистрации подзаконного нормативного акта; 2) правовая экспертиза подзаконного нормативного акта, представленного на государственную регистрацию; 3) антикоррупционная экспертиза подзаконного нормативного акта, представленного на государственную регистрацию; 4) оформление записи о государственной регистрации подзаконного нормативного акта; 5) удостоверение факта государственной регистрации подзаконного нормативного акта. Сопоставимо с перечнем типизированных мер, применяемых по данному регистрационному делу, наиболее полный перечень типизированных решений должен иметь следующий вид: решение о приеме на государственную

регистрацию подзаконного нормативного акта; решение о возвращении подзаконного нормативного акта заявителю процедуры его государственной регистрации; решение о регистрации подзаконного нормативного акта; решение об отказе в регистрации подзаконного нормативного акта; решение о признании подзаконного нормативного акта не нуждающимся в государственной регистрации; решение об отказе в государственной регистрации подзаконного нормативного акта. Соответственно, будет логичным нормативно зафиксировать конкретные основания перечисленных решений регистрирующего органа. В соответствии с выделенными регистрационными мерами и решениями представляется необходимым определить вид, характер, последовательность и нормативную продолжительность административно-процедурных действий по правовой экспертизе представленного на регистрацию подзаконного нормативного акта; по проведению антикоррупционной экспертизы представленного акта; по подготовке, принятию и исполнению решений по делу о регистрации представленного акта. Кроме того, будет логичным установить правила оформления Минюстом России уведомлений федерального органа исполнительной власти о принимаемых по делу решениях. Оценивая нормативно зафиксированные условия, дозволения, ограничения и запреты по делу о государственной регистрации подзаконных нормативных актов, предлагается сгруппировать в отдельный перечень административно-процессуальные права и обязанности заявителя процедуры и отчасти расширить их. В частности, будет уместным закрепить право заявителя на рассмотрение административного спора по делу о государственной регистрации подзаконных нормативных актов в административном порядке, а также право на рассмотрение данного административного спора в судебном порядке. В структуре выделенной административной процедуры предлагается нормативно зафиксировать те виды юридической ответственности (дисциплинарной и (или) административной), которые могут быть применены за нарушение установленных процедурных правил к должностным лицам, ответственным за проведение данной процедуры, а также указать иные юридические последствия нарушения установленных правил

государственной регистрации подзаконных нормативных актов. Выдвинутые предложения видится оптимальным реализовать путем разработки Типового регламента государственной регистрации подзаконных нормативных правовых актов, который предлагается ввести в действие указом Президента РФ.

10. Обобщая результаты исследования административных процедур государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним, можно сделать вывод, что перечень последовательно применяемых типизированных регистрационных мер, предусмотренных ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними» является обоснованным и достаточно полным, но может быть систематизирован и унифицирован с учетом составленного ряда типизированных мер государственной регистрации юридических фактов, а также подзаконных нормативных правовых актов. В этой связи перечень типизированных мер государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним должен иметь следующий вид: 1) прием документов, необходимых для государственной регистрации права на имущество или сделки с ним; 2) правовая экспертиза документов, представленных на государственную регистрацию права на имущество или сделки с ним; 3) установление отсутствия противоречий между заявляемыми правами и уже зарегистрированными правами на данное имущество, а также других оснований для отказа в государственной регистрации права на имущество или ее приостановления; 4) оформление записи о государственной регистрации права на имущество или сделки с ним; 5) удостоверение факта государственной регистрации права на имущество или сделки с ним. Перечень решений по делам о государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним, а также оснований их принятия, закрепленных в нормах ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними», представляется не достаточно полным и детализированным. С нашей точки

зрения, необходимо формально закрепить перечень типизированных решений по делам о регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним в следующем виде: решение о приеме документов на государственную регистрацию права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним; решение о проведении правовой экспертизы материалов, представленных на государственную регистрацию права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним; решение о приостановлении государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним; решение о возобновлении государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним; решение о проведении государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним; решение об отказе в государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним. Каждое из выделенных решений регистрирующего органа должно иметь формально определенное, ясное и однозначно понимаемое основание. Перечень прав и обязанностей заявителей исследуемых процедур, а также соответствующих регистрирующих органов (должностных лиц) целесообразно систематизировать, выделив их в формально определенные группы и расширив. В первую очередь представляется необходимым закрепить права и обязанности заявителей и регистрирующих органов (должностных лиц), связанные с досудебным разрешением возникающих между ними административных споров. Также в структуре выделенной административной процедуры необходимо нормативно закрепить положение о том, что ответственность регистрирующего органа и его должностных лиц наступает за нарушения процедурных правил регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним. В целях реализации выдвинутых предложений по оптимизации выделенных процедур предлагается издать Типовой регламент государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на имущество и сделок с ним, утвержденный и введенный в действие указом Президента РФ. Соответственно, необходимо исключить

административно-процедурные нормы из ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними».

11. Обобщая результаты исследования административных процедур государственной регистрации потенциально опасных объектов, следует отметить, 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». С нашей точки зрения, данный элемент должен быть включен в структуру процедуры государственной регистрации потенциально опасных объектов независимо от вида регистрационного дела. В этой связи представляется необходимым для регистрирующего органа и его должностных лиц, уполномоченных совершать регистрационные действия и принимать регистрационные решения по делам о государственной регистрации потенциально опасных объектов, предусмотреть дисциплинарную и (или) административную ответственность за несвоевременное, неполное и неточное внесение сведений о регистрации в государственный реестр, неполноту или неточность предоставляемой информации о зарегистрированных объектах, необоснованный отказ в государственной регистрации или уклонение от государственной регистрации, а также уточнить, что ответственность регистрирующего органа и его должностных лиц наступает за нарушение процедурных правил. В исследованных процедурах в разной степени унифицированы и регламентированы: меры государственной регистрации выделенных потенциально опасных объектов, а также решения и действия регистрационных органов, принимаемые (совершаемые) по делам о государственной регистрации потенциально опасных объектов. В целях оптимизации исследованных процедур представляется необходимым систематизировать и унифицировать меры, решения и действия регистрирующего органа по делам о государственной регистрации потенциально опасных объектов независимо от их вида. В этой связи предлагается закрепить в структуре

указанной процедуры перечни типизированных мер, решений и действий регистрирующего органа по данной категории дел. Перечень типизированных мер государственной регистрации потенциально опасных объектов предлагается подразделить на два вида: 1) перечень основных мер; 2) перечень вспомогательных (аксессуарных) мер. Соответственно, перечень основных типизированных мер государственной регистрации потенциально опасных объектов можно составить следующим образом: 1) прием от заявителя документов на государственную регистрацию потенциально опасных объектов; 2) экспертиза документов и материалов, принятых на государственную регистрацию потенциально опасных объектов; 3) оформление записи о государственной регистрации потенциально опасных объектов; 4) удостоверение факта государственной регистрации потенциально опасных объектов. Перечень вспомогательных (аксессуарных) типизированных мер государственной регистрации потенциально опасных объектов можно составить следующим образом: 1) приостановление государственной регистрации потенциально опасных объектов; 2) возобновление государственной регистрации потенциально опасных объектов; 3) отказ в государственной регистрации потенциально опасных объектов. Перечень типизированных решений по делам о государственной регистрации потенциально опасных объектов можно изложить в следующем виде: 1) решение о приеме документов на государственную регистрацию потенциально опасного объекта; 2) решение (определение) о приостановлении государственной регистрации потенциально опасного объекта; 3) решение (определение) о возобновлении государственной регистрации потенциально опасного объекта; 4) решение о проведении государственной регистрации потенциально опасного объекта; 5) решение об отказе в государственной регистрации потенциально опасного объекта. Последовательный ряд типизированных действий по делам о государственной регистрации потенциально опасных объектов, сгруппированных с учетом выделенных решений, принимаемых по делу, может иметь следующий вид: 1) действия по приему от заявителя документов на государственную регистрацию потенциально

опасного объекта, в том числе действия по приостановлению и возобновлению государственной регистрации; 2) действия по экспертизе документов заявителя, принятых на государственную регистрацию потенциально опасного объекта; 3) действия по оформлению записи о государственной регистрации потенциально опасного объекта; 4) действия по удостоверению факта государственной регистрации потенциально опасного объекта; 5) действия по отказу в государственной регистрации потенциально опасного объекта. Выказанные предложения представляется целесообразным реализовать посредством издания Типового регламента государственной регистрации потенциально опасных объектов, утверждаемого и вводимого в действие указом Президента РФ.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

В тексте диссертации используются следующие сокращения:

АПК РФ – Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации;

БНА – Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти;

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации;

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации;

САПП – Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации;

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации;

ФКЗ – Федеральный конституционный закон;

ФЗ – Федеральный закон.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральные законы и иные нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации [Текст]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 15. – Ст. 1691.

2. Конвенция о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция) [Текст]: заключена в г. Чикаго 7 декабря 1944 г. (с изм. от 26.10.1990) / Международные воздушные сообщения СССР. Сборник документов. Т. 3. – М., 1970.

3. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан [Текст]: Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (в ред. от 09.02.2009) // Российская газета. – 1993. – 12 мая. – № 89.

4. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации [Текст]: Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (в ред. от 28.12.2013) // Российская газета. – 1993. – 10 августа. – № 152.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) [Текст]: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 05.05.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

6. О безопасности дорожного движения [Текст]: Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 50. – Ст. 4873.

7. Семейный кодекс Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 05.05.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 1. – Ст. 16.

8. О рынке ценных бумаг [Текст]: Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 17. – Ст. 1918.

9. О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности [Текст]: Федеральный закон от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ (в ред. от 19.07.2011) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 28. – Ст. 3348.

10. Воздушный кодекс Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (в ред. от 02.07.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 12. – Ст. 1383.

11. О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами [Текст]: Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ (в ред. от 19.07.2011) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 29. – Ст. 3510.

12. О промышленной безопасности опасных производственных объектов [Текст]: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (в ред. от 02.07.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3588.

13. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним [Текст]: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ (в ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3594.

14. Об актах гражданского состояния [Текст]: Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ (в ред. от 25.11.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 47. – Ст. 5340.

15. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения [Текст]: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 25.11.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 14. – Ст. 1650.

16. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ (в ред. от 03.02.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 18. – Ст. 2207.

17. О качестве и безопасности пищевых продуктов [Текст]: Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ (в ред. от 19.07.2011) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 2. – Ст. 150.

18. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [Текст]: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (в ред. от 21.12.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 33 (ч. I). – Ст. 3431.

19. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст]: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 02.04.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

20. О связи [Текст]: Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ (в ред. от 02.04.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 28. – Ст. 2895.

21. О государственной регистрации выпусков акций, размещенных до вступления в силу Федерального закона «О рынке ценных бумаг» без государственной регистрации [Текст]: Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 50. – Ст. 4860.

22. О государственной регистрации уставов муниципальных образований [Текст]: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ (в ред. от 21.11.2011) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3108.

23. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

24. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 30. – Ст. 3285.

25. О государственном кадастре недвижимости [Текст]: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ (в ред. от 23.07.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 31. – Ст. 4017.

26. Об исполнительном производстве [Текст]: Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 05.05.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 41. – Ст. 4849.

27. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Текст]: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.

28. О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними [Текст]: Федеральный закон от 14 марта 2009 г. № 31-ФЗ (в ред. от 01.07.2011) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 11. – Ст. 1260.

29. Об обращении лекарственных средств [Текст]: Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ (в ред. от 25.11.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 16. – Ст. 1815.

30. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг [Текст]: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 31. – Ст. 4179.

31. О таможенном регулировании в Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 48. – Ст. 6252.

32. О полиции [Текст]: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 03.02.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

33. О лицензировании отдельных видов деятельности [Текст]: Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (в ред. от 02.07.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 19. – Ст. 2716.

34. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.

35. О ратификации Конвенции о предотвращении крупных промышленных аварий (Конвенции № 174) [Текст]: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 366-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7044.

36. О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 4 марта 2013 № 22-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 9. – Ст. 874.

37. О внесении изменений в статью 5.63 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст]: Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 430-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 52 (часть I). – Ст. 6995.

38. О внесении изменений в Закон Новосибирской области «Об административных правонарушениях в Новосибирской области» [Текст]: Закон Новосибирской области от 2 апреля 2014 г. № 421-ОЗ // Советская Сибирь. – 2014. – 9 апреля. – № 64.

39. О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти [Текст]: Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 (в ред. от 02.02.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 22. – Ст. 2663.

40. О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации [Текст]: Указ Президента Российской Федерации от 20 марта 2001 г. № 318 (в ред. от 18.01.2010) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 13. – Ст. 1216.

41. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти [Текст]: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 22.06.2010) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

42. Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти [Текст]: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 (в ред. от 30.09.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 20. – Ст. 2290.

43. Об утверждении Правил учета дорожно-транспортных происшествий [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 1995 г. № 647 (в ред. от 04.09.2012) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 28. – Ст. 2681.

44. Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 (в ред. от 21.05.2012) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 30. – Ст. 2939.

45. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. от 17.02.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 33. – Ст. 3895.

46. О мерах по реализации Федерального закона «Об актах гражданского состояния» [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 1998 г. № 709 (в ред. от 08.12.2008) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 28. – Ст. 3359.

47. О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1998 г. № 1371 (в ред. от 15.04.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 48. – Ст. 5938.

48. Об утверждении Правил заполнения бланков записей актов гражданского состояния и бланков свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 апреля 1999 г. № 432 (в ред. от 02.02.2006) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 17. – Ст. 2149.

49. О государственной регистрации кормов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 18 января 2002 г. № 26 (в ред. от 14.07.2006) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 4. – Ст. 323.

50. Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 327 (в ред. от 02.11.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 33. – Ст. 3421.

51. Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 396 (в ред. от 02.11.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 32. – Ст. 3343.

52. Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 (в ред. от 02.11.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 40. – Ст. 3961.

53. О порядке регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2004 г. № 539 (в ред. от 19.03.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 42. – Ст. 4137.

54. О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 (в ред. от 06.09.2012) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 4. – Ст. 305.

55. О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 (в ред. от 27.03.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 31. – Ст. 3233.

56. О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457 (в ред. от 02.11.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 25. – Ст. 3052.

57. Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 352 (в ред. от 24.12.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 20. – Ст. 2829.

58. О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 (в ред. от 23.01.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 47. – Ст. 4933.

59. О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и

муниципальных услуг (осуществление функций) [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861 (в ред. от 28.10.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 44. – Ст. 6274.

60. О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном осуществлять государственную регистрацию товаров, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам государственной регистрации отдельных видов продукции [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 2012 г. № 866 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 36. – Ст. 4917.

61. О государственной регистрации условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг, изменений, вносимых в условия эмиссии и обращения этих ценных бумаг, а также об отчетах о проведенной эмиссии [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 г. № 1238 (в ред. от 20.01.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 50 (ч. 6). – Ст. 7056.

62. Об утверждении Правил государственной регистрации медицинских изделий [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1416 (в ред. от 17.10.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 1. – Ст. 14.

63. О ведении федерального регистра потенциально опасных химических и биологических веществ, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации [Текст]: Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 2013 г. № 609 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 30 (часть II). – Ст. 4118.

64. Об утверждении форм заявлений о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, ограничений (обременений), перехода, прекращения прав на недвижимое имущество, об исправлении технической ошибки в записях Единого государственного реестра прав на недвижимое

имущество и сделок с ним, о наличии возражения в отношении зарегистрированного права на объект недвижимости, о погашении записи в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним о наличии возражения в отношении зарегистрированного права на объект недвижимости, о невозможности государственной регистрации перехода, ограничения (обременения), прекращения права на объект недвижимости без личного участия собственника (его законного представителя), об отзыве ранее представленного заявления о невозможности государственной регистрации перехода, ограничения (обременения), прекращения права на объект недвижимости без личного участия собственника (его законного представителя), требований к их заполнению, а также требований к формату таких заявлений в электронной форме [Текст]: Приказ Минэкономразвития России от 29 ноября 2013 г. № 722 // Российская газета. – 2014. – 28 мая. – № 118.

65. Об утверждении перечня услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме [Текст]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2011 г. № 729-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 18. – Ст. 2679.

66. Правила государственной регистрации тракторов, самоходных дорожно - строительных и иных машин и прицепов к ним органами государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации (гостехнадзора) [Текст]: утверждены Минсельхозпродом России 16 января 1995 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 1995. – № 5.

67. Об утверждении Правил государственной регистрации судов [Текст]: Приказ Минтранса России от 26 сентября 2001 г. № 144 (в ред. от 08.02.2010) // Российская газета. – 2001. – 21 ноября. – № 228.

68. Об утверждении Методических рекомендаций о порядке проведения государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества - энергетические производственно-технологические комплексы электростанций и электросетевые комплексы [Текст]: Приказ Минюста России № 289, Минэкономразвития России № 422, Минимущества России № 224, Госстроя России № 243 от 30.10.2001 // Бюллетень Минюста России. – 2002. – № 2.

69. Об утверждении Правил государственной регистрации маломерных судов, поднадзорных Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий [Текст]: Приказ МЧС России от 29 июня 2005 г. № 500 (в ред. от 21.07.2009) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2005. – № – 35.

70. Об утверждении Положения о порядке ведения государственного реестра уставов муниципальных образований и обеспечения доступности сведений, включенных в него [Текст]: Приказ Минюста России от 24 августа 2005 г. № 139 (в ред. от 15.06.2012) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2005. – № 36.

71. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по регистрации изделий медицинского назначения [Текст]: Приказ Минздравсоцразвития России от 30 октября 2006 г. № 735 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – № 51.

72. Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по финансовым рынкам государственной функции по государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, регистрации изменений и/или дополнений в решение о выпуске (дополнительном выпуске) и/или проспект ценных бумаг, государственной регистрации отчета об итогах выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных

ценных бумаг, регистрации проспекта ценных бумаг [Текст]: Приказ Федеральной службы по финансовым рынкам от 30 января 2007 г. № 07-8/пз-н (в ред. от 24.04.2012) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 32.

73. Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации [Текст]: Приказ Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88 (в ред. от 26.05.2009) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 23.

74. Об утверждении Порядка государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов [Текст]: Приказ Минсельхоза России от 10 июля 2007 г. № 357 (в ред. от 01.02.2011) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 37.

75. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов [Текст]: Приказ Ростехнадзора от 4 сентября 2007 г. № 606 (в ред. от 01.12.2011) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 46.

76. Об утверждении Методических рекомендаций об особенностях государственной регистрации прав, ограничений (обременений) прав на лесные участки и сделок с ними [Текст]: Приказ Росрегистрации от 19 ноября 2007 г. № 255 // Бюллетень Минюста России. – 2007. – № 12; 2008. – № 1.

77. Об утверждении Положения об организации работы по ведению государственных реестров уставов муниципальных образований и муниципальных образований Российской Федерации в электронном виде [Текст]: Приказ Минюста России от 14 февраля 2008 г. № 31 (в ред. от 01.04.2014) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2008. – № 15.

78. Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по государственной регистрации актов гражданского состояния граждан Российской Федерации, проживающих за пределами территории Российской Федерации [Текст]: Приказ МИД России от 3 сентября 2008 г. № 13579 (в ред. от 12.04.2010) // Российская газета. – 2008. – 13 августа. – № 170.

79. О порядке регистрации транспортных средств [Текст]: Приказ МВД России от 24 ноября 2008 г. № 1001 (в ред. от 07.08.2013, с изм. от 06.03.2014) // Российская газета. – 2009. – 16 января. – № 5.

80. Об утверждении и порядке ведения медицинской документации, удостоверяющей случаи рождения и смерти [Текст]: Приказ Минздравсоцразвития России от 26 декабря 2008 г. № 782н (в ред. от 27.12.2011) // Российская газета. – 2009. – 23 янв. – № 10.

81. Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов [Текст]: Приказ Минсельхоза России от 17 июня 2009 г. № 231 (в ред. от 26.05.2011) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – № 34.

82. Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по государственной регистрации кормов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов [Текст]: Приказ Минсельхоза России от 6 октября 2009 г. № 466 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – № 51.

83. Об утверждении перечня технических характеристик и параметров излучения радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, сведения о которых прилагаются к заявлению о регистрации этих средств и устройств, форм свидетельств о регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств и форм свидетельств об образовании позывных сигналов опознавания

[Текст]: Приказ Минкомсвязи России от 15 июня 2010 г. № 82 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – № 33.

84. О государственной регистрации продукции территориальными органами [Текст]: Приказ Роспотребнадзора от 20 июля 2010 г. № 290 (в ред. от 19.09.2011) // Российская газета. – 2010. – 30 июля. – № 168.

85. Об утверждении Правил регистрации судов и прав на них в морских портах [Текст]: Приказ Минтранса России от 12 октября 2010 г. № 277 // Российская газета. – 2011. – 13 апреля. – № 78.

86. Об утверждении Порядка государственной регистрации сверхлегких гражданских воздушных судов авиации общего назначения [Текст]: Приказ Минтранса России от 18 ноября 2011 г. № 287 // Российская газета. – 2012. – 25 января. – № 14.

87. Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации [Текст]: Приказом Минюста России от 29 ноября 2011 г. № 412 // Российская газета. – 2011. – 28 декабря. – № 293.

88. О медицинских критериях рождения, форме документа о рождении и порядке его выдачи [Текст]: Приказ Минздравсоцразвития России от 27 декабря 2011 г. № 1687н (в ред. от 02.09.2013) // Российская газета. – 2012. – 23 марта. – № 64.

89. Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной услуги по регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения [Текст]: Приказ Минкомсвязи России от 30 мая 2012 г. № 146 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. – №№ 5, 51.

90. Об утверждении Административного регламента Министерства иностранных дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния граждан Российской Федерации, проживающих за пределами территории Российской Федерации [Текст]: Приказ МИД России от 29 июня 2012 года № 10490 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2013. – № 10.

91. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических веществ и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, в том числе пищевых продуктов, впервые ввозимых на таможенную территорию Таможенного союза [Текст]: Приказ Роспотребнадзора от 23 июля 2012 г. № 781 (в ред. от 30.08.2013) // Российская газета. – 2012. – 3 октября. – № 227.

92. Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации [Текст]: Приказ ФМС России от 11 сентября 2012 г. № 288 (в ред. от 21.01.2014) // Российская газета. – 2013. – 17 апреля. – № 83.

93. Об утверждении Административного регламента Министерства здравоохранения Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации лекарственных препаратов для медицинского применения [Текст]: Приказ Минздрава России от 22 октября 2012 г. № 428н (в ред. от 07.10.2013) // Российская газета. – 2013. – 19 июля. – № 157.

94. Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля и надзора в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния [Текст]: Приказ Минюста России от 20 ноября 2012 года № 212 // Российская газета. – 2012. – 7 декабря. – № 283.

95. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним» [Текст]: Приказ МВД России от 7 августа 2013 г. № 605 // Российская газета. – 2013. – 4 октября. – № 223.

96. Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по государственной регистрации гражданских воздушных судов и ведению Государственного реестра гражданских воздушных судов Российской Федерации [Текст]: Приказ Минтранса России от 5 декабря 2013 г. № 457 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2014. – № 16.

97. Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации [Текст]: Приказ Минюста России от 03.03.2014 № 25 // Российская газета. – 2014. – 21 марта. – № 65.

98. Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации [Текст]: Приказ Минюста России от 3 марта 2014 г. № 26 // Российская газета. – 2014. – 26 марта. – № 68.

99. Инструкция о порядке государственной регистрации потенциально опасных химических и биологических веществ [Текст]: утверждена 25 мая 1993 г. Минприроды России № 37-2-7/435, Госкомсанэпиднадзором России № 01-19/22-22 // Российские вести. – 1993. – 1 июля. – № 124.

100. Об утверждении временного порядка ведения государственного реестра опасных производственных объектов [Текст]: распоряжение Ростехнадзора от 19 марта 2013 г. № 31-рп // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. – 2013. – № 5 (часть II).

2. Законодательные акты зарубежных государств

101. Об административных процедурах [Текст]: Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. № 107-II // Ведомости Парламента. – 2000. – № 20. – Ст. 379.

102. Об административных процедурах [Электронный ресурс]: Закон Кыргызской Республики от 22 декабря 2003 г. № 16 // Режим доступа: URL: <http://www.center.gov.by/debug/docs/law/zakonkr.htm>.

103. Об основах административных процедур [Текст]: Закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2008. – № 264. – С. 37 – 52.

3. Научные работы

104. Агафонов, С. И., Сальников, М. Г., Трегубова, Е. В. Административные процедуры и запреты в законодательстве зарубежных государств / С. И. Агафонов, М. Г. Сальников, Е. В. Трегубова // Административное и муниципальное право. - 2009. – № 11. – С. 53 – 63.

105. Агафонов, С. И., Воробьева, Т. И., Сальников, М. Г., Трегубова, Е. В. Административные процедуры и запреты как средство обеспечения законности и правопорядка в сфере внутренних дел / С. И. Агафонов, Т. И. Воробьева, М. Г. Сальников, Е. В. Трегубова // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 1. – С. 47 – 56.

106. Агафонов, С. И., Сальников, М. Г., Трегубова, Е. В. Принципы реализации административных процедур и запретов в исполнительной деятельности органов государственной власти / С. И. Агафонов, М. Г. Сальников,

Е. В. Трегубова // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 12. – С. 56 – 62.

107. Административно - правовое регулирование государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации: монография / М. С. Игнатова. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 152 с.

108. Антонова, Л. С. Административная ответственность и проблемы административного права (Четвертые «Лазаревские чтения») / Л. С. Антонова // Государство и право. – 2000. – № 10. – С. 13 – 43.

109. Бабушкин, К. А. Понятие и принципы административных процедур / К. А. Бабушкин // Субъективные права и законные интересы: теория и проблемы юридической защиты. – Воронеж, 2002. – С. 12.

110. Барциц, И. Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур / И. Н. Барциц // Государство и право. – 2008. – № 3. – С. 5 – 11.

111. Бахрах, Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство / Д. Н. Бахрах // Журнал российского права. – 2000. – № 9. – С. 14 – 17.

112. Бесчастнова, Л.В. Актуальные проблемы правового регулирования административной ответственности в сфере предоставления государственных услуг / Л. В. Бесчастнова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 9. – С. 35 - 38.

113. Богданова, А. В. Решение об эмиссии выпуска (дополнительного выпуска) и отчет об итогах эмиссии государственных или муниципальных ценных бумаг: научно-практический комментарий к статьям 11 и 11.1 Федерального закона от 29 июля 1998 года № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» / А. В. Богданова // Публично-правовые исследования. – 2013. – № 1. – С. 55 – 86.

114. Вартамян, Н. В. О порядке государственной регистрации гражданских воздушных судов / Н. В. Вартамян // Транспортное право. – 2009. – № 3. – С. 24 – 26.

115. Власенков, В. В. Роль административных процедур в деятельности органов исполнительной власти по обеспечению прав и законных интересов граждан / В. В. Власенков // Закон Российской Федерации «О милиции»: 15 лет на защите прав и свобод граждан: Материалы научно-практической конференции 21 апреля 2006 г. – М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2006. – С. 88 – 92.

116. Волков, А. М., Марифхонов, Р. Н. Институт административных процедур и их законодательное регулирование [Электронный ресурс] / А. М. Волков, Р. Н. Марифхонов // Правовая инициатива. – 2013. – № 2. – Режим доступа: <http://49e.ru/ru/2013/2/13>.

117. Габбасов, А. Б. Позитивная административная процедура: поиск новой парадигмы отношений между человеком и чиновником / А. Б. Габбасов // Журнал российского права. – 2011. – № 8. – С. 65 – 72.

118. Гришаев, С. П. Государственная регистрация вещных прав / С. П. Гришаев // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 85 – 90.

119. Гукасян, Р. Е. Охраняемый законом интерес как предмет судебной защиты / Р. Е. Гукасян // Уч. тр. Саратов юрид. ин-та. – Саратов, 1969. – Вып. 3. – С.166 – 178.

120. Давличина, О. В. Проблемы толкования положений Федерального законодательства в сфере государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в уставы муниципальных образований / О. В. Давличина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 6. – С. 34 – 38.

121. Давыдов, К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / К. В. Давыдов; под ред. Ю. Н. Старилова. – М.: NOTA BENE, 2010. – 390 с.

122. Дeppe, Й. Реформа административного права в странах СНГ [Электронный ресурс] / Й. Дeppe // Юрист. – 2005. – № 1. – Режим доступа: URL: http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1232828#_ftn4.

123. Ефремов, М. О. Административные процедуры как основной правовой элемент в административной деятельности / М. О. Ефремов // Право: теория и практика. – 2003. – № 18. – С. 38 – 40.

124. Женетль, С. З. Некоторые теоретические вопросы административной процедуры регистрации юридических лиц / С. З. Женетль // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2008. – № 12. – С. 18 – 23.

125. Зайцев, И. М. Правовые процедуры и судебные процессы / И. М. Зайцев // Теория государства и права. – М.: Юрист, 2000. – С. 771.

126. Зеленцов, А. Б. Административно правовой спор: вопросы теории: монография / А. Б. Зеленцов. – М.: Изд-во РУДН, 2005. – 732 с.

127. Зеленцов, А. Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами: опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции / А. Б. Зеленцов. – М.: Изд-во РУДН, 2001. – 543 с.

128. Зобин, С. Регистрация судов и прав на них / С. Зобин // Административное право. – 2012. – № 4. – С. 15 – 20.

129. Зырянов, С. М. Разрешительные режимы в российском административном праве / С. М. Зырянов // Журнал российского права. – 2012. – № 11. – С. 39 – 48.

130. Ибрагимов, К. Х. Нормативно-правовые основы административных процедур: сравнительно-правовой анализ / К. Х. Ибрагимов // Административное право и процесс. – 2012. – № 9. – С. 39 – 44.

131. Иоффе, О. С. Правоотношение по советскому гражданскому праву / О. С. Иоффе; отв. ред. С. И. Аскназий; Ленинградский государственный университет им. А. А. Жданова. Институт экономики, философии и права. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1949. – 143 с.

132. Киселев, Ф. Н. О систематизации процедур административного санкционирования в сфере обеспечения безопасности / Ф. Н. Киселев // Административное право и процесс. – 2011. – № 5. – С. 57 – 59.

133. Киселев, Ф. Н. О систематизации процедур административного санкционирования в сфере обеспечения безопасности / Ф. Н. Киселев // Административное право и процесс. – 2011. – № 5. – С. 57 – 59.

134. Киселева, Н. В. Проблемы привлечения к ответственности государственных служащих в результате предоставления некачественных государственных услуг / Н. В. Киселева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 9. – С. 33 – 35.

135. Конин, В. Н. К вопросу о понятии и видах административных процедур / В. Н. Конин // Административное право и процесс. – 2007. – № 6. – С. 8 – 10.

136. Кононов, П. И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования: Монография / П. И. Кононов. – Киров, 2001. – 524 с.

137. Кононов, П. И. Проблемы административного права и процесса: монография. / П. И. Кононов. – Киров: Аверс, 2013. – 392 с.

138. Крылов, С. Регистрация прав на недвижимость: понятие и проблемы / С. Крылов // Российская юстиция. – 1997. – № 10. – С. 20 – 26.

139. Кудилинский, М. Н. Административные процедуры размещения государственного заказа / М. Н. Кудилинский // Правоведение. – 2009. – № 3. – С. 127 – 132.

140. Кудря, В. С. Об административных процедурах урегулирования споров / В. С. Кудря // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2005. – № 8. – С. 84 – 88.

141. Кулишер, А. М. Защита субъективных публичных прав посредством иска [Электронный ресурс] / А. М. Кулишер. – М., 1913. – Режим доступа: URL: <http://www.knigafund.ru/books/24521/read#page3>.

142. Мамай, Е. А. О некоторых концептуальных аспектах совершенствования правоприменительных процедур / Е. А. Мамай // Административное право и процесс. – 2012. – № 6. – С. 66 – 67.

143. Матузов, Н. И. Правовая система и личность / Н. И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1987. – 293 с.

144. Мицкевич, Л. А. Административные процедуры в Германии и России / Л. А. Мицкевич // Административные процедуры в экономике: проблемы совершенствования правового регулирования: Монография / Под ред. Е. В. Гриценко, О. А. Ногиной. – СПб.: Изд-во Юрид. факультета С.-Петербур. гос. ун-та, 2010. – С. 276 – 286.

145. Нарышкин, С. Е., Хабриева, Т. Я. Административная реформа в субъектах Российской Федерации / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2008. – № 10. – С. 3 – 14.

146. Немченко, О. В. Лицензирование деятельности, связанной с трудоустройством российских граждан за пределами Российской Федерации, как административная процедура / О. В. Немченко // Адвокат. – 2010. – № 11. – С. 29 – 36.

147. Нестеров, А. В. Классификация правовых актов / А. В. Нестеров // Государство и право. – 2013. – № 7. – С. 5 – 11.

148. Нестеров, А. В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной / А. В. Нестеров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 11. – С. 22 – 26.

149. Ноздрачев, А. Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика / А. Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. – 2011. – № 8. – С. 5 – 41.

150. Ордина, О. Н. Понятие и виды указов Президента Российской Федерации как источников административного права / О. Н. Ордина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 7. – С. 25 – 27.

151. Панова, И. В. Административно-процессуальное право России / И. В. Панова. - 2-е изд., пересмотр, и доп. – М.: НОРМА, 2007. – 336 с.

152. Писенко, К. А. Административные процедуры в конкурентном праве как средство защиты и гармонизации публичных и частных интересов / К. А. Писенко // Административное право и процесс. – 2012. – № 9. – С. 17 – 20.

153. Протасов, В. Н. Правоотношение как система / В. Н. Протасов. – М.: Юрид. лит., 1991. – 141 с.

154. Регламентация и стандартизация предоставления государственных и муниципальных услуг, а также перевод этих услуг в электронный вид. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.economy.gov.ru/mines/activity/sections/admReform>.

155. Рогачева, О. С. От административных регламентов к административным процедурам: постановка задачи и пути ее практической реализации / О. С. Рогачева // Административное право и процесс. – 2013. – № 6. – С. 48 – 52.

156. Салищева, Н. Г., Абросимова, Е. Б. О проблемах формирования в Российской Федерации института административной процедуры / Н. Г. Салищева, Е. Б. Абросимова // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2002. – № 4 (41). – С. 131 – 141.

157. Соловцов, С. Н. Проблемные вопросы, связанные с законодательным совершенствованием административных процедур урегулирования споров / С. Н. Соловцов // Арбитражные суды: теория и практика правоприменения: Сб. статей к 75-летию Государственного арбитража – Арбитражного суда Свердловской области. – Екатеринбург, 2006. – С. 435 – 448.

158. Сорокин, В. Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень): монография / В. Д. Сорокин. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 661 с.

159. Стариков, И. Ю. Правовое регулирование регистрационной деятельности органов внутренних дел: монография / И. Ю. Стариков. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 272 с.

160. Стариков, Ю. Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве / Ю. Н. Стариков // Журнал российского права. – 2005. – № 4. – С. 29 – 45.

161. Стариков, Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству / Сер. Юбилей, конференции, форумы.

Вып. 1 / Ю. Н. Стариков; Воронеж. гос. ун-т. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. – 144 с.

162. Старостин, Б. А. Некоторые проблемы установления и реализации административной ответственности законами субъектов Российской Федерации / Б. А. Старостин // Административное право и процесс. – 2013. – № 8. – С. 27 – 29.

163. Стахов, А. И. Административные регламенты публичной администрации; понятие, сущность, структура, классификация / А. И. Стахов // Современные проблемы административного и полицейского права: сборник статей. – Омск: Омск. юрид. академия, 2013. – С. 238 – 250.

164. Стахов, А. И. Административные процедуры в сфере деятельности органов полиции / А. И. Стахов // Полиция – новый институт современной государственной правоохранительной системы: материалы всероссийской научно-практической конференции (15-16 сентября 2011 г.). – Омск: Омск. юрид. академия, 2013. – С. 40 – 41.

165. Стахов, А. И. К вопросу о систематизации федерального административно-процессуального законодательства / А. И. Стахов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В. Д. Сорокина 15 марта 2011 г. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2011. – С. 28 – 34.

166. Стахов, А. И. Понятие и отличительные признаки административно-правового договора по обеспечению безопасности / А. И. Стахов // Административное право и процесс. – 2007. – № 1. – С. 21 – 25.

167. Стахов, А. И., Киселев, Ф. Н. Административное санкционирование в области обеспечения безопасности / А. И. Стахов, Ф. Н. Киселев // Административное право и процесс. – 2010. – № 1. – С. 31 – 33.

168. Степенко, В. Е., Ким, Е. В., Ким, А. В. Административные регламенты Минюста России: пробелы правового регулирования / В. Е. Степенко, Е. В. Ким,

А. В. Ким // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 12. – С. 46 – 47.

169. Сухарева Н. В. Административно-правовые споры в сфере экономики / Н. В. Сухарева // Право и экономика. – № 4. – 2001. – С. 55 – 63.

170. Тарасьянц, Е. В. Юридические аспекты использования научно-технических достижений для совершенствования административных процедур в области миграции / Е. В. Тарасьянц // Миграционное право. – 2011. – № 2. – С. 22 – 25.

171. Терещенко, Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные / Л. К. Терещенко // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С. 15 – 23.

172. Тихомиров, Ю. А. Конституционные основы формирования и деятельности административных судов / Ю. А. Тихомиров // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах (г. Москва, 15-16 марта 2001 г.). – М.: Российская академия правосудия, 2001. – С. 26 – 32.

173. Тихомиров, Ю. А., Таланина, Э. В. Административные процедуры и право / Ю. А. Тихомиров, Э. В. Таланина // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 3 – 13.

174. Трофимов, Е. Н. К вопросу об ограничении регистрации по месту жительства военнослужащих и членов их семей, проживающих в служебных жилых помещениях / Е. Н. Трофимов // Право в Вооруженных Силах. – 2013. – № 8. – С. 29 – 32.

175. Фоминых, О. В. Правовой режим воздушного судна в российском гражданском праве / О. В. Фоминых // Гражданское право. – 2012. – № 4. – С. 31 – 34.

176. Хазанов, С. Д. Административные процедуры: определение и систематизация / С. Д. Хазанов // Российский юридический журнал. – 2003. – № 1. – С. 58 – 63.

177. Хазанов, С. Д. К проблеме формирования института административных процедур / С. Д. Хазанов // Административное право и процесс. – 2005. – №4. – С. 43 – 48.

178. Хаманева, Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. – 1998. – № 12. – С. 29 – 36.

179. Чечот, Д. М. Субъективное право и формы его защиты / Д. М. Чечот. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1968. – 72 с.

180. Шайдуров, С. А. Функция по оказанию государственных услуг: особенности и место среди иных функций государственных органов исполнительной власти / С. А. Шайдуров // Журнал российского права. – 2012. – № 9. – С. 120 – 127.

181. Юсупов, В. А. Правоприменительная деятельность органов управления / В. А. Юсупов. – М.: Юридическая литература, 1979. – 136 с.

4. Учебники, учебные пособия, комментарии

182. Административное право России: учебник / под ред. Н. М. Кониная, Ю. Н. Старилова. – Саратов, 2006. – 448 с.

183. Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Килясханова. – М.: Закон и право, 2009. – 687 с.

184. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М., 2010. – 928 с.

185. Административное право / под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. – М.: Юристъ, 2001. – 728 с.

186. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – 320 с.

187. Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И. Ш. Килясханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 399 с.

188. Бахрах, Д. Н. Административное право: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М.: Норма, 2002. – 640 с.

189. Бахрах, Д. Н., Россинский, Б. В., Старилов, Ю. Н. Административное право: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2005. – 800 с.
190. Витрук, Н. В. Обеспечение и охрана советской милицией конституционных прав и свобод граждан: Учеб. пособие / Н. В. Витрук. – М., 1988. – 245 с.
191. Гражданское право: учеб.: в 3 т. Т. 1. / отв. ред. А. П. Сергеев, Ю. К. Толстой. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 776 с.
192. Гревцов, Ю. И. Проблемы теории правового отношения / Ю. И. Гревцов. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1981. – 82 с.
193. Дрейшев, Б. В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении / Б. В. Дрейшев – Л.: Изд-во ЛГУ, 1978. – 175 с.
194. Застрожная, О. К. Советский административный процесс: Учеб. пособие / О. К. Застрожная. – Воронеж: Изд-во. ВГУ, 1985. – 95 с.
195. Зеленцов, А. Б. Юридическая конструкция административно-правового спора (проблемы построения) / А. Б. Зеленцов // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2004. – 480 с.
196. Коренев, А. П. Административное право России: Учебник: В 3-х ч. Ч. I / А. П. Коренев – М.: МЮИ МВД России, 2000. – 280 с.
197. Масленников, М. Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности / М. Я. Масленников // Административный процесс: теория и практика / Отв. ред. А. С. Дугенец. – М.: НОУ Школа спецподготовки «Витязь», 2008. – С. 47 – 56.
198. Магазинер, Я. М. Объект права / Я. М. Магазинер // Очерки по гражданскому праву. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1957. – С. 65 – 78.
199. Малеина, Н. М. Защита личных неимущественных прав советских граждан / Н. М. Малеина. – М.: Знание, 1991. – 126 с.

200. Мандражицкая, М. В. Комментарий к Федеральному закону «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними» (постатейный) / М. В. Мандражицкая. – М.: Юстицинформ, 2009. – 88 с.

201. Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С. С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1987. – 440 с.

202. Салищева, Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М.: Юрид. лит., 1964. – 157 с.

203. Сорокин, В. Д. Административно-процессуальное право: Учеб. для юрид. вузов / В. Д. Сорокин; Ассоц. юрид. центр, С.-Петербург. ун-т МВД России. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – 536 с.

204. Стахов, А. И., Кононов, П. И. Административное право России: учебник / А. И. Стахов, П. И. Кононов. – М.: Юрайт, 2014. – 656 с.

205. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. - 2-е издание, переработанное и дополненное. – М.: Юристъ, 2006. – 768 с.

206. Управленческие процедуры / под ред. Б. М. Лазарева. – М.: Наука, 1988. – 272 с.

207. Чечот, Д. М. Участники гражданского процесса / Д. М. Чечот. – М.: Госюриздат, 1960. – 190 с.

208. Шершеневич, Г. Ф. Учебник русского гражданского права. Десятое изд. [Электронный ресурс] / Г. Ф. Шершеневич. – М.: Издание Бр. Башмаковых, 1911. – Режим доступа: URL: <http://www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=1265>.

5. Справочные издания

209. Даль, В. И. Толковый словарь русского языка. Современная версия / В. И. Даль. – М.: ЭКСМО-Пресс, 2001. – 736 с.

210. Доклад Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору об осуществлении государственного контроля (надзора) в 2012 году и об эффективности такого контроля (надзора) [Электронный ресурс] //

Режим доступа: URL: http://www.gosnadzor.ru/osnovnaya_deyatelnost_slujby/otcheti-o-deyatelnosti-sluzhbi-godovie.

211. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2012 / В. В. Бакаев, А. Г. Зуев, М. Г. Киржиманов и др. – М.: МАКС Пресс, 2013. – 148 с.

212. Ожегов, С. И., Шведова, Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова; Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. – 4-е изд., дополненное. – М.: Азбуковник, 1999. – 944 с.

213. Современный толковый словарь русского языка / Гл. ред. С. А. Кузнецов. – М.: Ридерз Дайджест, 2004. – 960 с.

214. Тихомиров, Л. В., Тихомиров, М. Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. – М., 1999. – 256 с.

6. Диссертации, авторефераты диссертаций

215. Гриб, У. В. Административное производство по административно-правовым спорам: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Гриб Ульяна Вениаминовна. – М., 2008. – 233 с.

216. Дегтярева, Е. А. Административные процедуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Дегтярева Евгения Александровна. – Ростов н/Д, 2007. – 25 с.

217. Ефремов, М. О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ефремов Максим Олегович. – М., 2005. – 26 с.

218. Женетль, С. З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Женетль Светлана Закошуовна. – М., 2009. – 38 с.

219. Зюзин, В. А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Зюзин Виталий Алексеевич. – М., 2007. – 25 с.

220. Киселев, Ф. Н. Административное санкционирование как метод обеспечения безопасности в Российской Федерации: автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Киселев Федор Николаевич. – М., 2011. – 24 с.

221. Киселёва, Н. В. Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования: современное состояние и перспективы развития: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Киселёва Надежда Васильевна. – Воронеж, 2008. – 24 с.

222. Кононов, П. И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Кононов Павел Иванович. – М., 2001. – 385 с.

223. Лазарев, И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Лазарев Игорь Михайлович. – М., 2002. – 20 с.

224. Морозова, О. В. Административные процедуры в Российской Федерации, США, ФРГ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Морозова Ольга Владимировна. – М., 2010. – 26 с.

225. Никольская, А. А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.14 / Никольская Александра Александровна. – Воронеж, 2007. – 24 с.

226. Силайчев, М. В. Правовая теория и практика административной процедуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Силайчев Михаил Валерьевич. – М., 2009. – 27 с.

227. Стародубцев, С. В. Понятие и виды юридических документов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Стародубцев Сергей Владимирович. – М., 2006. – 25 с.

228. Стахов, А. И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Стахов Александр Иванович. – М., 2007. – 429 с.

229. Тихий Р. С. Проблемы правового регулирования административных процедур в РФ (регионально-правовой аспект): автореф. дис. . канд. юрид. наук: 12.00.14 / Тихий Роман Сергеевич. – Тюмень, 2005. – 26 с.

230. Филатова, А. В. Организационно-правовые основы регламентации деятельности административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Филатова Анна Валериевна. – Саратов, 2010. – 39 с.

231. Яковенко, О. В. Правовая процедура: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Яковенко Ольга Владимировна. – Саратов, 1999. – 22 с.

7. Судебные акты

232. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 марта 2014 г. № 607-О [Электронный ресурс] / Текст решения официально опубликован не был // СПС Консультант Плюс.

233. Обзор практики разрешения споров, связанных с применением Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [Текст]: Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2001 г. № 59 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2001. – № 4.

234. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21.05.2008 по делу № А43-11910/2007-21-306 [Электронный ресурс] / Текст решения официально опубликован не был // СПС Консультант Плюс.

235. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 20 ноября 2008 г. по делу № А21-3815/2008 [Электронный ресурс] / Текст решения официально опубликован не был // СПС Консультант Плюс.

236. Определением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 10.12.2008 № 15029/08 [Электронный ресурс] / Текст решения официально опубликован не был // СПС Консультант Плюс.

237. Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующими пунктов 76, 77, 94 Правил государственной регистрации судов, утв. Приказом Минтранса РФ от 26.09.2001 № 144 [Текст]: решение Верховного Суда Российской Федерации от 5 июля 2010 г. № ГКПИ10-618 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2011. – № 12.

238. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27.08.2010 № ВАС-11311/10 по делу № А40-73175/09-28-531 [Электронный ресурс] / Текст решения официально опубликован не был // СПС Консультант Плюс.

239. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.09.2010 № ВАС-12602/10 по делу № А12-16251/2009 [Электронный ресурс] / Текст решения официально опубликован не был // СПС Консультант Плюс.

240. Об оставлении без удовлетворения заявления о признании частично недействующими пункта 9 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию, утв. Постановлением Правительства РФ от 17.07.1995 № 713, и пункта 10 Административного регламента предоставления ФМС РФ государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утв. Приказом ФМС РФ от 20.09.2007 № 208 [Текст]: решение Верховного Суда Российской Федерации от 27 октября 2010 г. № ГКПИ10-1104 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации . – 2011. – № 11.

241. Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим Приказа МВД РФ от 24.11.2008 № 1001 «О порядке регистрации транспортных средств» [Электронный ресурс]: решение Верховного Суда

Российской Федерации от 9 ноября 2011 г. № ГКПИ11-1598 / Текст решения официально опубликован не был // СПС Консультант Плюс.

242. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2012 г. № 64-Г12-4 [Электронный ресурс] / Текст решения официально опубликован не был // СПС Консультант Плюс.

243. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2012 г. № ВАС-15858/11 по делу № А42-9639/2009 [Электронный ресурс] / Текст решения официально опубликован не был // СПС Консультант Плюс.

244. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 16 апреля 2012 г. № ВАС-3474/12 по делу № А40-44681/11-106-159 [Электронный ресурс] / Текст решения официально опубликован не был // СПС Консультант Плюс.

245. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17 января 2013 г. № АПЛ12-727 [Электронный ресурс] / Текст решения официально опубликован не был // СПС Консультант Плюс.

246. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 25 февраля 2013 г. по делу № А56-31169/2012 [Электронный ресурс] / Текст решения официально опубликован не был // СПС Консультант Плюс.

247. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 мая 2013 г. № ВАС-5754/13 по делу № А75-3194/2012 [Электронный ресурс] / Текст решения официально опубликован не был // СПС Консультант Плюс.

248. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 13 января 2014 г. № ВАС-19475/13 по делу № А56-75194/2012 [Электронный ресурс] / Текст решения официально опубликован не был // СПС Консультант Плюс.

249. О признании недействующим и не подлежащим применению с 1 сентября 2010 года абзаца двадцатого пункта 3.3.3 Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по

государственной регистрации лекарственных средств, утв. Приказом Минздравсоцразвития России от 30.10.2006 № 736 [Электронный ресурс]: решение Верховного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2013 г. № АКПИ13-4 / Текст решения официально опубликован не был // СПС Консультант Плюс.

250. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 31.07.2013 № ВАС-10484/13 по делу № А40-103507/12-79-1032 [Электронный ресурс] / Текст решения официально опубликован не был // СПС Консультант Плюс.

251. Об оставлении без удовлетворения заявления о признании недействующим абзаца второго пункта 112 Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утв. Приказом ФМС России от 11.09.2012 № 288 [Электронный ресурс]: решение Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2014 г. № АКПИ14-38 / Текст решения официально опубликован не был // СПС Консультант Плюс.