

СТАДИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ПРИНЯТИЮ НОРМАТИВНЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ ОВД РФ

А.В. Ваньков,

преподаватель кафедры административного
права и административной деятельности
ФГОУ ВПО ВСИ МВД РФ

В статье проведен анализ существующих на сегодняшний день в науке административного права подходов к определению стадий административных производств. На основании этого анализа предложена классификация стадий производства по принятию нормативных административно-правовых актов органов внутренних дел Российской Федерации.

To article the analysis for today in a science of administrative law of approaches to definition of stages administrative is carried out. On the basis of this analysis the author offers classification of a stage of manufacture by acceptance of standard is administrative-legal certificates of law-enforcement bodies of the Russian Federation¹.

Административная деятельность осуществляется непрерывно. Несмотря на ее самые разнообразные формы, она подчиняется одному определенному ритму. Особенно ярко это проявляется в последовательном повторении одних и тех же стадий административного процесса. Действительно, важнейшим компонентом административного процесса (как и юридического процесса в целом) являются стадии, которые отражают потребность логической и функциональной последовательности отдельных действий, протекающих во времени¹. Стадии административного процесса имеют ярко выраженный циклический характер, они следуют одна за другой, и предыдущая подготавливает последующую, иными словами, новая стадия может начаться лишь тогда, когда окончена ранее начатая.

Под стадией административного процесса традиционно понимается его обособленная часть, направленная на достижение одного общего результата. Например, А.П. Корнев определял стадию административного процесса как совокупность процессуальных действий, совершаемых в определенной логической последовательности². В свою очередь Д.Н. Бахрак указывал, что стадия – это относительно самостоятельная часть административного процесса, необходимая для достижения общего результата³.

Каждой стадии административного процесса присущи определенные характерные черты, во-первых, это – наличие единой специфической цели, достижение которой является ступенью в достижении общей, главной цели административного процесса в целом. Во-вторых, это – особый круг участвующих субъектов. В-третьих, это совокупность юридических действий,

¹ Vankov A. Procedure Stages on Passing Statutory Administrative – Legas Acts of Internal Affairs Departments of the Russian Federation.

осуществляемых в определенной логической последовательности и в установленных временных границах. В-четвертых, каждая стадия административного процесса завершается принятием решения, издаваемого в форме административно-правового акта.

Проблемой классификации стадий административного процесса занимались многие ученые-правоведы, которые выделяли их, основываясь главным образом на логической последовательности совершения определенных операций. Взгляды ученых отличаются в основном по количеству этих стадий и их названиям. Например, С.С. Алексеев выделяет три стадии административного процесса: 1) установление фактической основы дела; 2) установление юридической основы дела; 3) решение дела⁴. Несколько другой точки зрения придерживаются Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский, полагая, что административный процесс включает в себя пять стадий: 1) возбуждение управленческого дела и его расследование; 2) рассмотрение дела; 3) принятие по делу решения; 4) обжалование и опротестование решения; 5) исполнение решения⁵.

Наиболее обоснованным представляется мнение Д.Н. Бахрак, который считает, что «анализ административных процессов позволяет сделать вывод о том, что в них имеется как минимум три стадии: анализ ситуации, подготовка и принятие административно-правового акта, исполнение административно-правового акта»⁶.

Первая стадия административного процесса – «анализ ситуации» представляет собой комплекс процессуальных действий, направленных на установление фактических обстоятельств дела, фиксирование полученной информации на материальных носителях, ее анализа и т.д. Очевидно, что без такой предварительной работы не может быть принят эффективный и законный административно-правовой акт.

Рассматриваемая стадия создает условия для объективного, быстрого и качественного рассмотрения дела в целом. Чаще всего на этой стадии существуют этапы: правовой инициативы; сбора и закрепления информации по делу; анализа ситуации и вариантов правового воздействия на нее; подготовки проекта решения.

Вторая стадия административного процесса – «принятие административно-правового акта» является, без сомнения, определяющей. Именно на этой стадии происходит принятие решения (идеальной модели будущего, информации о том, что и как должно быть) в виде административно-правового акта.

Начинается рассматриваемая стадия с изучения и анализа подготовленного проекта решения, очевидно, что в проект могут быть внесены изменения, либо проект может быть признан полностью непригодным. Так или иначе решение принимается и завершается данная стадия оформлением решения, что предполагает его окончательное редактирование, подписание административно-правового акта, присвоение ему порядкового номера и т.д.

Третья стадия административного процесса – «исполнение административно-правового акта» является завершающей. На этой стадии

идеальные предписания административно-правовых актов материализуются и обретают форму реальных процессов и отношений.

Следует, однако, отметить, что рассмотренный трехстадийный цикл административного процесса является типовым, тогда как отдельные административные производства могут иметь свои особенности.

Производство по принятию нормативных административно-правовых актов – особое административное производство. Дело в том, что это единственное производство, связанное с правотворчеством в процессе государственного управления. В связи с этим производство по принятию нормативных административно-правовых актов имеет сходные черты с таким уникальным процессом в действующей правовой системе, как законотворческий процесс, что в свою очередь обуславливает своеобразие его стадий.

Наиболее часто в науке административного права выделяют следующие стадии производства по принятию нормативных административно-правовых актов:

- подготовка проекта нормативного правового акта;
- рассмотрение (в том числе согласование) этого проекта;
- принятие нормативного правового акта;
- его государственная регистрация;
- опубликование и вступление в силу нормативного правового акта⁷.

Представляется, что приведенная классификация стадий рассматриваемого производства не лишена недостатков.

Во-первых, название первой стадии не полностью раскрывает ее содержание, все-таки принципиальное процессуальное значение первой стадии заключается в возбуждении производства, поэтому ее название следует сформулировать как «возбуждение производства по принятию нормативного административно-правового акта и подготовка его проекта», именно такая формулировка наиболее полно и точно отражает сущность стадии.

Во-вторых, думается, что стадию «рассмотрение проекта нормативного правового акта» и стадию «принятие нормативного правового акта» следует рассматривать как одну. Каждая стадия административного производства должна иметь логическое завершение, представляющее собой выполнение основной задачи стадии. У стадии «рассмотрение проекта нормативного правового акта» логического завершения нет, так как логическим завершением рассмотрения проекта нормативного правового акта может быть только принятие (или не принятие) нормативного правового акта. Поэтому вторую стадию производства по принятию нормативных административно-правовых актов следует назвать как «рассмотрение проекта и принятие нормативного административно-правового акта».

В-третьих, действие нормативных административно-правовых актов не является бесконечным. Даже, несмотря на то, что нормативные административно-правовые акты (в отличие от индивидуальных) не прекращают своего действия в силу исполнения содержащихся в них предписаний, все же и они не вечны. Например, действие одного

нормативного административно-правового акта может быть прекращено новым нормативным административно-правовым актом, аннулирующим или поглощающим содержание старого акта. Поэтому, представляется, что производство по принятию нормативных административно-правовых актов должно заканчиваться не стадией «опубликование и вступление в силу нормативного правового акта», а стадией «прекращение действия нормативного административно-правового акта».

На основании всего вышеизложенного можно утверждать, что производство по принятию нормативных административно-правовых актов (в том числе и нормативных административно-правовых актов ОВД РФ) включает в себя следующие стадии:

- возбуждение производства по принятию нормативного административно-правового акта и подготовка его проекта;
- рассмотрение проекта и принятие нормативного административно-правового акта;
- государственная регистрация нормативного административно-правового акта;
- опубликование и вступление в силу нормативного административно-правового акта;
- прекращение действия нормативного административно-правового акта.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Денисенко В.В. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учебник / В.В. Денисенко, А.Н. Позднышев, А.А. Михайлов. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. С. 66.

² Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 83.

³ Бахрак Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР: учебное пособие. Свердловск, 1989. С. 145.

⁴ Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. М., 1994. С. 152.

⁵ Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Курс административного права Российской Федерации: В 3 ч.: учебник для вузов / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. М., 2003. С. 952.

⁶ Бахрак Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М.: БЕК. 1996. С. 156.

⁷ См.: Дмитриев Ю.А. Административное право: учебник / Ю.А. Дмитриев, А.А. Евтеева, С.М. Петров. М.: Эксмо, 2005.