

## ПОНЯТИЕ И ВИДЫ СТАДИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ПРИНЯТИЮ НОРМАТИВНЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**А.В. Ваньков,**

преподаватель кафедры АП и АД  
ОВД ФГКОУ ВПО ВСИ  
МВД России

**Н.Н. Таскаев,**

доцент кафедры конституционного и  
административного права БГУЭиП,  
кандидат юридических наук, доцент

*Производство по принятию нормативных административно-правовых актов ОВД РФ является одним из важнейших административных производств. Качество процедуры принятия нормативных административно-правовых актов является залогом качества деятельности всей системы органов внутренних дел Российской Федерации.*

*Production for the adoption of normative legal and administrative acts of the Russian Federation ATS is one of the most important administrative procedures. The quality of decision-regulatory administrative acts is the key to the quality of the whole system of internal Affairs of the Russian Federation<sup>1</sup>.*

Административная деятельность органов внутренних дел Российской Федерации 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 административных производств. Действительно, важнейшим компонентом административных производств являются стадии, которые отражают потребность логической и функциональной последовательности отдельных действий, протекающих во времени<sup>1</sup>. Стадии административных производств 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 производства традиционно понимается его обособленная часть, направленная на достижение одного общего результата. Например, А.П. Корнев определял стадию административного производства как совокупность процессуальных действий, совершаемых в определенной логической последовательности<sup>2</sup>. В свою очередь, Д.Н. Бахрах указывал, что стадия – это относительно самостоятельная часть административного производства, необходимая для достижения общего результата<sup>3</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Vanykov A., Taskaev N. Concept and types of the stage of production on acceptance of normative acts of organs of internal affairs of Russian Federation.

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

Проблемой классификации стадий административных производств занимались многие ученые-правоведы, которые выделяли их, основываясь, главным образом, на логической последовательности совершения определенных операций. Взгляды этих ученых отличаются в основном по количеству этих стадий и их названиям.

Например, С.С. Алексеев выделяет три стадии административных производств: 1) установление фактической основы дела; 2) установление юридической основы дела; 3) решение дела<sup>4</sup>. Несколько другой точки зрения придерживаются Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский, полагая, что административные производства 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 решения<sup>5</sup>.

Вместе с тем, наиболее обоснованным представляется мнение Д.Н. Бахрах, который считает, что «анализ административных производств 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»<sup>6</sup>.

Первая стадия административного производства – «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 производства – «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 подготовленный 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 производства – «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 административных производств 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 акта<sup>7</sup>.

Однако, 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 этой стадии.

**Во-вторых**, стадию «рассмотрение проекта нормативного правового акта» и стадию «принятие нормативного правового акта» следует рассматривать как одну стадию производства. Каждая стадия административного производства должна иметь логическое завершение, представляющее собой выполнение основной задачи этой 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 именовать - «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 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. Денисенко В.В., Позднышов А.Н., Михайлов А.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел: Учебник. – М.: ИМЦ ГУК МВД России. 2002. С.66.
2. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. – М., 1978. С.83.
3. Бахрах 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 трех частях: Учебник для вузов. – М., 2003. С.952.
6. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. - М.: Изд-во БЕК. 1996. С.156.
7. Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: Учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. С.336.