

СТАДИИ КОНТРОЛЬНОГО ПРОЦЕССА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ



В. П. БЕЛЯЕВ,
профессор кафедры теории и истории государства и права,
Юго-Западного государственного университета,
(г. Курск, Россия), д.ю.н., профессор

Обосновывается понятие стадии контрольного процесса с учетом высказанных в науке подходов к определению стадий юридического процесса. Отмечается специфика процедуры разрешения контрольных дел. Подчеркивается важность координации деятельности контролирующих органов. Предлагается авторская система стадий контрольного процесса, характеризуется их содержание.

Ключевые слова: стадия, процессуальная стадия, юридический процесс, контрольный процесс, контрольное дело, координация, эффективность, процессуальная форма, процессуальное производство, процессуальный режим.

Исследование вопросов, связанных со стадиями контрольного процесса,¹ полагаем целесообразным начать с уяснения проблемы стадийности, как «пространственно-временных, динамических характеристик юридического процесса».²

По нашему мнению, в юридическом процессе стадия – это обособленный во времени, определенный отрезок, отдельная временная часть структуры юридического процесса в целом.³ В свою очередь, о стадиях в юридическом процессе И. В. Бенедик пишет так: «Процессуальные стадии – это характеристика динамики процессуальной формы. Они дают представления о начальном моменте ее осуществления, указывают на какие-то промежуточные, относительно обособленные участки и логически завершающий пункт».⁴

Представляется, что наиболее плодотворным основанием для изучения научной категории «процессуальная стадия» и установления ее понятийной автономии служат характеристики, содержащиеся в процессуальном законодательстве и в практике его применения.

Современное процессуальное законодательство, регулирующее поступательное движение юридического процесса как ком-

© В. П. Беляев, 2015

¹О контрольном процессе подробнее см., напр.: Беляев В. П. Контрольная форма юридической деятельности: общетеоретический аспект. СПб, 2006.

²Теория юридического процесса / Под ред. В. М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 123.

³О юридическом процессе см., напр.: Беляев В. П., Сорокина В. В. Процессуальная форма юридической деятельности: вопросы теории и практики. М., 2011. С. 35-43.

⁴Бенедик И. В. Стадии в юридическом процессе: общетеоретические исследования. Харьков, 1986. С. 11.

плексной системы, в основном устанавливает довольно четкую нормативно-правовую регламентацию всех без исключения его стадий. Так, нормы уголовно-процессуального законодательства дают полное представление о постадийном разрешении уголовных дел. По мысли Ю. Б. Гаврюшкина, понятие «стадия уголовного процесса» является одной из фундаментальных категорий уголовно-процессуальной науки.⁵ Закон также устанавливает субъектный состав для каждой из стадий любой разновидности юридического процесса и закрепляет его правовой статус (предварительное следствие, например, как стадию уголовного процесса вправе осуществлять следователи соответствующих ведомств), отражает специфические задачи и другие особенности отдельных стадий.

Несколько слов о том, что же представляет собой с филологической точки зрения термин «стадия процесса». Словари на этот вопрос отвечают так: стадия – это определенная ступень, период, этап, фаза (имеющая свои качественные особенности)⁶. Поэтому не случайно стадию процесса нередко именуют и его фазой, этапом процесса, и даже его частью. Но заметим, что эти понятия употребляются как однопорядковые, взаимозаменяемые и равнозначные.

Понятийная характеристика стадии юридического процесса заключается прежде всего в том, что «юридический процесс – это всегда определенная совокупность последовательно совершаемых действий и постановляемых актов».⁷ Эта совокупность может быть в определенных случаях довольно значительной, поскольку включает многие действия различного характера. Взять,

⁵Олимпиев А. Ю., Гаврюшкин Ю. Б. Стадия уголовного процесса как фундаментальная категория уголовно-процессуальной науки // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 10. С. 256-257.

⁶Новый энциклопедический словарь. М., 2000. С. 1154.

⁷Зайцев И. М. Стадии юридического процесса. // Теория государства и права. М., 2000. С. 442.

⁸Уточним, что такое производство вправе осуществлять должностные лица Федеральной службы по труду и занятости, действующей на основании положения о ней, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 324. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2901. О контрольном производстве подробнее см.: Беляев В. П. О проблемах эффективности государственного контроля // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2006. № 2. С. 67-73; Беляев В. П. Контрольная и надзорная юридическая деятельность: к вопросу о разграничении понятий // Право и политика. 2014. № 2. С. 245-251 и другие.



к примеру, контрольную проверку исполнения трудового законодательства (в рамках контрольного процесса) в любой организации. Для осуществления контрольного производства⁸ в этом случае потребуется провести тщательный анализ всей поступившей информации и сведений о состоянии законности в данной организации, определить конкретного проверяющего (проверяющих), изучить действующее законодательство, в том числе и ведомственного характера и т.д. Кроме того, следует в соответствующей процессуальной форме оформить содержание и результаты проверки. Это, полагаем, именно тот пример, когда управомоченный субъект по контролю последовательно совершает значительный объем процессуальных действий для реализации своих полномочий и достижения целей контрольного процесса.

Наряду с изложенным, назначение стадий в юридическом процессе заключается и в том, что они отражают логическую последовательность его развития. Например, только после вынесения постановления о возбуждении уголовного дела должностное лицо органа расследования (следователь) вправе приступить к выполнению следственных действий.

С нашей точки зрения, характерные моменты стадии юридического процесса заключаются в следующем:

- постановка относительно самостоятельной задачи, на решение которой направлены действия, объединяемые в той или иной стадии;
- специфический состав действий, непременно включающий установление и анализ фактических обстоятельств, реализацию соответствующей юридической нормы для разрешения вопроса, дела;
- законом установленный круг субъектов;
- процессуальные документы, в которых отражаются и закрепляются итоги совершенных в данной стадии юридических действий.

Кроме этого, процессуальные стадии представляют собой динамическую характеристику процесса (действительно, трудно представить себе юридический процесс без движения вперед, без движения последовательно сменяющихся стадий для достижения определенных целей).

В свою очередь, и контрольный процесс как разновидность юридического процесса в целом – это система последовательно сменяющихся друг друга однородных этапов деятельности контролирующих (лидирующих) субъектов, получивших в науке название стадий логической последовательности. Выделение таких стадий в контрольном процессе основано на определенной последовательности совершения операций в ходе реализации норм права. Такой подход имеет как теоретическое значение (дает возможность исследовать более детально юридическую деятель-

ность субъектов контрольных правоотношений), так и большое практическое значение (совершенствование и повышение эффективности деятельности органов контроля).

Несколько возвращаясь к уже сказанному, заметим, что вопросы стадийности (стадиальности) юридического процесса давно уже привлекли внимание ученых в плане обоснования понятия стадий применения права, их числа, последовательности и содержания.

По верному замечанию И. В. Пановой, несмотря на то, что юридическому процессу в целом присущи признаки стадийности, цикличности и волнообразности, которые законодательством четко оформлены, единого понимания в определении понятия стадий процесса пока не достигнуто. Одни ученые под стадией процесса понимают совокупность процессуальных действий или процессуальных отношений, объединенных ближайшей целью, другие – порядок движения дела, установленный законом или иным нормативным правовым актом, третьи – поочередно сменяющие друг друга самостоятельные этапы, имеющие конкретные цели и задачи.⁹

Следовательно, в определении понятия «стадия» среди ученых нет единства; наблюдается многоаспектность подходов и отраслевая «окраска» определения стадий процесса.

Со своей стороны отметим, что в общей теории права правоприменительный процесс принято подразделять на три основные стадии:

- а) установление фактических обстоятельств дела;
- б) выбор и анализ нормы права, подлежащей применению в связи с установленными фактическими обстоятельствами;
- в) решение юридического дела по существу, выраженное в акте применения права.¹⁰

Исходя из такого подхода, в общетеоретическом плане стадия контрольного процесса – это урегулированная процессуальным законодательством совокупность таких действий, которые, преследуя поставленную конечную цель, позволяют достичь определенного (промежуточного) результата в решении всего комплекса задач контрольного производства.

В традиционных процессуальных науках вопрос о стадиях процесса решается несколько иначе: здесь, наряду со стадиями логической последовательности совершения юридически значимых действий, выделяются еще и различные как по своему объему, так и по содержанию стадии, отражающие функциональный характер разрешаемого дела.

Что же касается контрольного процесса, то,

⁹Панова И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов, 2001. С. 71.

¹⁰См., напр.: Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 2. М., 1982. С. 330.

исходя из теории юридического процесса в целом, применительно к нашему исследованию, мы разделяем мнение В. М. Горшенева и И. Б. Шахова о выделении:

- а) стадий логической последовательности контрольного процесса (установление фактических обстоятельств дела; выбор и анализ нормы права; решение дела, выражаемое в акте применения права);
- б) стадий функционального назначения (организационно-подготовительная; установление фактических обстоятельств дела; анализ фактов; выработка и принятие решения; проверка исполнения решения).¹¹

На характеристике этих стадий остановимся несколько подробнее.

Как уже отмечалось, выделение стадий логической последовательности основывается на определенной последовательности совершения операций в ходе реализации норм права при осуществлении контрольного процесса. Причем, и это надо иметь в виду, отдельные стадии не всегда выделяются и обособляются достаточно четко, поскольку последовательность совершения операций на практике прослеживается лишь в сознании лидирующего субъекта контрольного правоотношения и внешне, как правило, не выражается. Тем не менее, стадии в контрольном процессе всегда имеются; их содержание можно определить как относительно самостоятельную и замкнутую систему мыслительных операций, направленных на правовое разрешение юридических дел (сложившейся ситуации) по контролю. Схематично этот процесс можно определить так: осознание факта – выбор нормы права – установление тождества между нормой права и фактом – моделирование и принятие решения.

Так, в ходе разрешения контрольного дела субъект контроля предварительно знакомится с фактическими обстоятельствами дела. Затем он выбирает соответствующую норму права, изучает ее и еще раз детально исследует те признаки фактических обстоятельств, которые имеют правовое значение. В совокупности такая мыслительная деятельность (в логическом претворении) позволяет решить основную задачу контрольного процесса – юридически грамотно разрешать контрольные дела, создавая при этом благоприятные условия для реализации нормативно-правовых предписаний в деятельности подконтрольных субъектов.

Специфика процедуры разрешения контрольных дел (контрольного процесса) заключается в том, что анализируемые лидирующим субъектом контроля отношения подпадают под регулирую-

ющее воздействие права, «за бортом» остаются все иные отношения, которые правом не регулируются (их возможно оценить только с точки зрения целесообразности).

В системе стадий логической последовательности, безусловно, важное место занимает принятие решения и его документальное оформление; предшествующие ему стадии носят как бы подготовительный, вспомогательный характер.

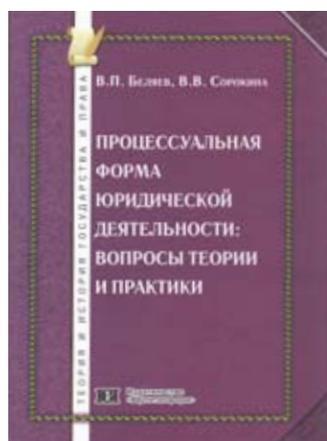
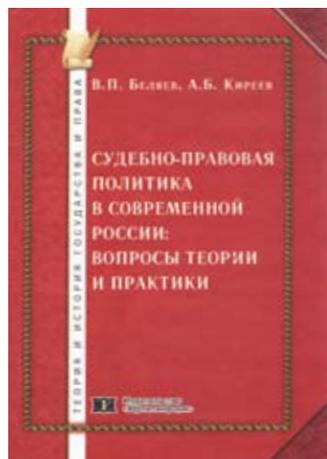
Суть заключительной стадии включает в себя ряд моментов, связанных с осознанием возникшей ситуации и выяснением наиболее целесообразных путей ее разрешения; с правильной юридической квалификацией результатов контрольного производства; с выработкой обоснованного варианта решения и его документальным оформлением в конкретном акте-документе, а также с доведением решения до сведения заинтересованных лиц.

Анализ ряда публикаций в юридической литературе по проблеме и собственное мнение позволяет определить систему стадий в контрольном процессе и включить в нее: а) организационно-подготовительную стадию; б) стадию установления фактических обстоятельств дела, анализ фактов; в) стадию выработки и принятия решения (рекомендаций, информации, предписаний) и направление его на подконтрольный объект; г) проверку исполнения решения, принятого по результатам контроля.

В то же время отдельные ученые не разделяют такой подход. Так, анализируя налоговое контрольное производство, Б. Е. Деготь пишет, что первой стадией можно назвать возбуждение налогового производства, второй – подготовительную стадию, третьей – стадию рассмотрения обстоятельств дела и окончательной – принятие правоприменительного акта.¹² Возникает вопрос, почему второй стадией контрольного производства выступает подготовительная, которая, полагаем, всегда должна предшествовать возбуждению контрольного производства, быть первой. Ведь только после проведения подготовительных мероприятий логично и возможно решать вопрос о возбуждении контрольного производства, о его начале.

Продолжая разговор о стадиях контрольного процесса, надо отметить, что на его первой стадии определяется субъект контроля и подконтрольный объект, выбираются формы и методы его проведения. Как правило, контрольные мероприятия проводятся планомерно, в соответствии со сроками, предусмотренными законодательством и обусловленными физическими возможностями контролируемых субъектов. Кроме плановых, органы контроля вправе осуществлять и

¹²Деготь Б. Е. Налоговое контрольное производство // Финансовое право. 2003. № 5. С. 30.



внеплановые проверки, инициатива для проведения которых может исходить от органов государственного управления, правоохранительных органов.

Важную роль в организации и непосредственном осуществлении контрольной деятельности призвана сыграть координация работы контролирующих органов. Координация контроля в государственном управлении означает согласование и установление целесообразного соотношения действий различных контролирующих органов, их структурных подразделений и должностных лиц для достижения определенных целей.¹³

Проблема координации деятельности контролирующих и надзорных органов – это отдельный и серьезный разговор. В то же время нельзя не отметить главное: при наличии в настоящее время большого количества контролирующих структур, их деятельность, безусловно, должна быть скоординирована с учетом необходимости повышения эффективности контрольной деятельности, ее оптимизации.

На следующей стадии контрольного производства (анализ фактических обстоятельств) осуществляется представление результатов фактического исполнения с намеченными целями, принятыми решениями и оценка допущенных нарушений (отклонений) законности. С. С. Алексеев в этой связи отмечает, что фактические обстоятельства являются той основой, фактической базой, в отношении которой затем принимаются юридические нормы; анализ фактов при оценке доказательств неразрывно связан с решением юридического дела по существу.¹⁴

В ходе сопоставления фактического положения с намеченными целями, принятыми решениями с точки зрения законности проверяется обоснованность действий и решений подконтрольного субъекта, соразмеряются заданные параметры и их выполнение, оцениваются отклонения от предусмотренной модели и т.п.

На стадии выработки и принятия решения контролирующий субъект закрепляет результаты проверки путем вынесения соответствующего решения, в котором дается оценка действиям (бездействию) подконтрольного субъекта и формируются соответствующие предложения в целях устранения выявленных нарушений и отклонений от закона, даются рекомендации по недопущению таковых в дальнейшей деятельности (решение вручается адресату – подконтрольному субъекту).

Надо подчеркнуть, что в связи с тем, что решение в контрольном производстве играет важную роль, к нему предъявляют соответствующие требования. В их числе назовем логичность (выводы должны логически вытекать из доказательств); релевантность (выводы должны соответствовать целям и задачам контроля); доказательственность (выводы должны основываться на точных и реальных фактических данных, полученных из законных источников с учетом требований допустимости и относимости доказательств); объективность (выводы должны быть беспристрастными, без предвзятости, основываться только на выявленных фактах, причем только с правовой, а не морально-этической точки зрения); завершенность, последовательность, конструктивность, четкость и грамотность.

Содержание стадии проверки исполнения решения составляет

¹³См., напр.: Мелкадзе О. В. О координации в системе контрольных органов. // Советское государство и право. 1986. № 12. С. 21-26; Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: автореф. дисс. докт. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 14, 47.

¹⁴Алексеев С. С. Проблемы теории права. Курс лекций. Т. 2. Свердловск, 1973. С. 236.

систематическое осуществление контроля за решением, которое было адресовано подконтрольному субъекту; анализ полученных по нему ответов, т.е. контроль за принятием конкретных мер по устранению выявленных нарушений законности.

Действующее законодательство в ряде случаев предписывает субъектам контроля следить за качеством и сроками выполнения контрольных предписаний (указаний). В свою очередь, контролируемый обязан в установленные законом сроки и с наибольшей эффективностью выполнять решения (предписания) контролирующего.

В частности, одной из форм проверки исполнения решений контролирующих органов является проведение внеплановой проверки, в ходе которой выясняется, как и каким образом, в каком объеме и насколько качественно выполнено ранее состоявшее по нему решение контрольного органа. К примеру, на основании ст. 8 Правил проведения государственного контроля за качеством и рациональным использованием зерна и продуктов его переработки предметом внеплановой проверки является контроль за исполнением предписаний об устранении выявленных нарушений¹⁵.

Кроме этого, проверка исполнения осуществляется также путем взятия на контроль исполнения наиболее важных решений с определением конкретного исполнителя, установления сроков для предоставления письменной информации о выполнении решения контролера, а также путем отчетов субъектов контрольной деятельности перед вышестоящими органами об организации контроля за принятыми решениями.

В продолжение темы нельзя не сказать и о том, что при анализе стадий контрольного процесса отдельными учеными предпринимаются попытки обоснования наличия и других стадий.

Так, В. Брызгалин считает, что дополнительные мероприятия налогового контроля, предусмотренные п. 8 ст. 101 Налогового кодекса РФ, являются факультативной (промежуточной) стадией рассмотрения дела о налоговом правонарушении.¹⁶

С нашей точки зрения, даже с учетом специфики налогового контрольного производства, необходимости в вычленении названной факультативной стадии нет, поскольку объем операций, выполняемых субъектом налогового правоотношения при производстве дополнительных мероприятий, уже включен законодателем в стадию вынесения решения по делу. Конечно, в определенной мере автор прав, когда сетует на отсутствие законодательной регламентации проведения дополнительных мероприятий, но, повторимся, эти мероприятия вполне входят в формат такой стадии как принятие решения (ведь и после осуществления дополнительной проверки надо опять-таки принять решение).¹⁷

В заключение отметим, что стадии контрольного процесса проявляются по-разному: в зависимости от субъектов и объектов контроля, его целей, методов и форм осуществления, от видов контрольных производств и жесткости процессуально-

¹⁵Приказ Государственной хлебной инспекции Правительства РФ от 11.02.2002 г. № 2 (в редакции от 29.08.2002 г.) «Об утверждении правил проведения государственного контроля за качеством и рациональным использованием зерна и продуктов и его переработки» // Российская газета. 2002. 13 февраля.

¹⁶Брызгалин В. Дополнительные мероприятия налогового контроля: теория и практика применения // Хозяйство и право. 2003. № 9. С. 65-74.

¹⁷Представляется, что при определении системы стадий контрольного производства нет необходимости их чрезмерного дробления, достаточно определить главные (основные).

негізделеді. Бақылау істерді шешу рәсімінің ерекшеліктері атап айтылады. Бақылаушы органдарының қызметінің үйлестірудің маңыздылығы көрсетіледі. Авторлық бақылау іс жүргізудің кезеңдер жүйесі ұсынылады, олардың мазмұны сипатталады.

Түйінді сөздер: кезең, іс жүргізушілік кезең, құқықтық іс жүргізу, бақылау іс жүргізу, бақылау ісі, үйлестіру, тиімділік, іс жүргізушілік нысан, іс жүргізушілік өндіріс, іс жүргізушілік режим.

V. Belyaev: Stages of control process: theoretical aspect.

The concept of a stage of control process taking into account the approaches to definition of stages of legal process stated in science locates. Author notes specifics of procedure of permission of control affairs and emphasizes importance of coordination of activity of supervisory authorities. As well he offers his system of stages of control process and characterizes their contents.

Keywords: stage, procedural stage, legal process, control process, control business, coordination, efficiency, procedural form, procedural production, procedural mode.

го режима.¹⁸ По нашему убеждению, важно не допускать неправильное установление и разграничение стадий, а также их смешение, нарушение логической последовательности и содержания. В противном случае на практике затруднительно будет решать поставленные перед контрольными органами задачи, а в конечном итоге – влиять на достижение позитивных целей контрольного процесса.

В. П. Беляев: Бақылау іс жүргізудің кезеңдері: теориялық аспект.

Бақылау іс жүргізудің кезеңі ұғымы ғылымда айтылғын құқықтық іс жүргізу кезеңдерін анықтауға подходтарын ескере отырып

¹⁸О процессуальном режиме см. подробнее: Беляев В.П., Беляева Г.С. К вопросу о понятии и сущности процессуального правового режима // Вопросы правоведения. 2013. № 2 (18). С. 101-113; Беляева Г.С. К вопросу о сущности процессуального правового режима // История государства и права. 2013. № 13. С. 62-64 и другие.



НОВЫЕ КНИГИ

Дулатбеков Н. Деятели Алаша: Санкт-Петербургские страницы. Караганды: Болашак-Баспа, 2015. – 182 с.

Книга доктора юридических наук, профессора Н. Дулатбекова посвящена жизни и деятельности группы лидеров партии Алаш, которые в свое время получили высшее образование в Санкт-Петербургском университете. В книге размещены их статьи и другие материалы, опубликованные в газетах в разные годы начала XX века.

Кроме того, в ней на основе архивных документов отражены заслуги деятелей партии Алаш по восстановлению исторической справедливости в отношении казахской нации, их сплоченности, стремлению к становлению казахской государственности в те смутные годы.

Для широкого круга читателей.