

Следует признать справедливым мнение, высказанное Л.А. Чеговадзе о том, что всякое определенное общественное отношение, обладающее признаками правоотношения, может реализовываться в «пределах той или иной правовой конструкции» [6, с.60]. Именно это позволяет законодателю, опираясь на достижение науки, начать «сознательно использовать юридические конструкции, созданные наукой, как средство построения нормативного материала» [7, с.256]. Разработка и последующее применение правовых конструкций для построения новых, востребованных обществом моделей оформления отношений в значительной мере задает «цветущую сложность» права.

По своей природе юридическая конструкция может быть отнесена к сложным системным правовым образованиям, образующим по отношению к первичным элементам права своеобразный «еще один слой» правовой материи. Р. Иеринг отмечал, что обработанное конструкцией... право – есть система [12, с.377]. Определение юридической конструкции как системы предполагает соответствующее применение для ее анализа общих положений системного подхода как комплекса методологических подходов к исследуемому классу объектов.

Так, каждая юридическая конструкция характеризуется наличием частей системы – элементами, имеющими определенное функциональное назначение. Причем, внутренним строением элементов, образующих систему, в рамках поставленной задачи можно пренебречь. Наличие признака целостности системы предполагает, что она существует как целое, которое затем можно членить на элементы. Причем эти элементы существуют лишь в силу существования целого. Отсюда следует, что не элементы составляют целое, а наоборот, целое порождает при своем членении элементы системы. Например, в цивилистике к структурным элементам сделки как юридической конструкции чаще всего относят: субъект сделки, субъективную сторону – единство воли и волеизъявления, форму, содержание. Онтология каждого из названных элементов сделки обусловлена его нахождением в рассматриваемой юридической конструкции. За пределами юридической конструкции сделки каждый из ее элементов утрачивает свое юридическое значение, и лишь в пределах целого выделенные элементы наполняются особым правовым содержанием, позволяющим праву их признавать юридически значимыми. Элементы юридической конструкции как системы следует отличать от ее признаков. Например, признаками сделки, в отличие от элементов ее составляющих, являются: волевой правомерный характер действий субъекта, направленный на достижение определенного результата, выражающегося в установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей; а также опосредуемая ими динамика гражданских правоотношений.

Применение системного подхода является весьма перспективным методом исследования юридических конструкций, его можно рассматривать в качестве эффективного инструмента анализа вторичного правового материала. Однако, безусловно, использование системного подхода в исследовании юридических конструкций имеет определенные пределы. Их существование обусловлено рядом специфических факторов, присущих праву как регулятору общественных отношений («субъективный фактор» законодателя, судьи). На практике данные факторы «расширяют» заданную «замкнутость, конечность пространства правоотношений», выраженных той или иной юридической конструкцией. Кроме того, поскольку юридическая конструкция как модель не содержит в своей методологической основе общественно-научного приоритета (ценности), она, как категория аналитической юриспруденции, обнаруживает определенную ограниченность, свойственную догматическому правоведению. Ценность всякой юридической конструкции может быть определена лишь тогда, когда ее можно обозначить «в ряду содержательных суждений об объекте», каковым для нас выступает право.

#### Литература

1. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – М., 2002.
2. Глинский Б.А., Грязнов Б.С., Дынин Б.С., Никитин Е.П. Моделирование как метод научного исследования. – М., 1965.
3. Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С.С. Алексеева. – М., 1987.
4. Тарасов Н.Н. Юридические конструкции в праве и научном исследовании (методологические проблемы) // Российский юридический журнал. 2000. № 3.
5. Халабуденко О.А. Лизинг: правовое регулирование в национальном и международном частном праве. Кишинев, 2005.
6. Чеговадзе Л.А. Структура и состояние гражданского правоотношения. – М., 2004.
7. Черданцев А.Ф. Толкование права и договора. – М., 2003.
8. Пономарев Д.Е. Генезис и сущность юридических конструкций: автореферат на соискание уч. ст. канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2005.
9. Штофф В.А. Моделирование и философия. – М., 1966.
10. Уемов А.И. Логические основы метода моделирования. – М., 1971.
11. Черданцев А.Ф. Толкование права и договора. М., 2003.
12. ф. Иеринг Р. Избранные труды. В 2 т. Т. II. – СПб., 2006.

## ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

Л.И. Шеленкова

Прокуратура Приднестровской Молдавской республики, г. Тирасполь

shelen70@mail.ru

В течение последнего десятилетия в российском административно-процессуальном законодательстве произошли коренные перемены и связаны они, прежде всего, с принятием огромного количества нормативно-правовых актов, направленных на совершенствование норм, регулирующих данную сферу, с одной стороны и обстоятельством расширения сферы судебного контроля за деятельностью исполнительной власти и её должностных лиц, с другой стороны.

Связано это с рядом факторов, основными среди которых являются:

Вступив в Совет Европы, Россия обязалась привести судебную систему в соответствие с международными правовыми стандартами;

Конституция Российской Федерации провозглашает, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Конституционные нормы выделили и обособили административный процесс в суде не случайно. Главная особенность, которая отличает административный процесс в суде от гражданского процесса, заключается в том, что стороной здесь выступает должностное лицо (орган управления). В гражданско-процессуальном отношении субъектами – сторонами выступают два собственника, которые представляют самих себя. В административном судопроизводстве должностное лицо выступает не как частное лицо, а как представитель аппарата, ведомства, в котором он работает.

Административный процесс в суде представляет собой способ, метод осуществления правосудия в области государственного управления. Как уголовный процесс есть метод правосудия по уголовным делам, гражданский процесс – по гражданским делам. Все три

процесса являются способами осуществления единого правосудия в трех разных сферах правовых отношений, и все три процесса опираются на единые основы правосудия.

Ведь суд – это власть. Власть огромная, обязывающая, ответственная. Большая часть производств, составляющих структуру административного процесса, направлена на урегулирование правоотношений положительного характера, которые возникают в ходе исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов. Тем не менее, нарушения требований правовых норм нуждаются в соответствующем реагировании со стороны государства. Это обстоятельство обуславливает существование особого рода правоохранительной деятельности, содержание которой составляют рассмотрение дел о правонарушении, других правовых споров и принятие по ним соответствующих решений. Эта деятельность, которая носит название «юрисдикция», является характерной и для административно-юрисдикционные. К ним относятся: производство по жалобам граждан; дисциплинарное производство; производство по применению мер административного предупреждения и пресечения; производство по делам об административных правонарушениях.

Понятие «административная юстиция» не используется зарубежным законодателем и не имеет легального определения ни в одной стране. Многозначность научного понятия «административная юстиция» обусловлена особенностями создания и функционирования этого института в различных государствах и правовых системах.

В современных зарубежных странах к понятию административной юстиции сложилось три основных подхода. Предельно широкий из них предполагает рассмотрение административной юстиции как совокупности институтов, имеющих различную природу и обеспечивающих деятельность публичной администрации в установленных для нее рамках, либо как комплекс гарантий и соответствующих им средств, используемых для охраны позитивного права от нарушений публичной администрации. В более узком значении под административной юстицией понимается определенный порядок разрешения в судебной процессуальной форме споров, возникающих в сфере управления между частными лицами и публичной администрацией, которые реализуются в деятельности юрисдикционных органов, специально созданных для разрешения правовых конфликтов. В собственном смысле слова административную юстицию обычно связывают с деятельностью специальных административных судов, квазисудебных учреждений, наделенных полномочиями по разрешению правовых конфликтов с участием публичной администрации [1, с.123]. Новое толкование сущности административной юстиции в континентальной науке административного права изложено следующим образом: административная юстиция – это «то, как публичная администрация придерживается принципов справедливости в своем отношении к людям, на которых ее решения и действия оказывают прямое влияние. В административно-правовом контексте понятие справедливого отношения администрации к людям имеет процедурный характер» [2, с.14].

Административное судопроизводство на современном этапе является проблемой, от решения которой зависит, насколько эффективной будет судебная защита в сфере публично-правовых отношений. Усиление роли и значения судебной защиты прав и интересов граждан требует совершенствования процессуального законодательства с целью создания дополнительных действенных механизмов такой защиты.

Защита законных прав и интересов человека должна быть приоритетной в комплексе задач, функций и целей функционирования всей судебной системы, в том числе и административных судебных структур и являться главным мотивом, определяющим направления реформы судебной системы.

Создание системы административных судов одна из актуальных проблем судебной реформы на сегодняшний день, решение которой должно способствовать: 1) реформированию системы государственной власти в целом; 2) укреплению судебной власти и придания ей большей оперативности и эффективности; 3) совершенствованию правового механизма обеспечения прав и свобод граждан.

Создание полнокровного института административной юстиции невозможно без установления в законодательном порядке процедуры административного судопроизводства, определения основных положений, которыми должны руководствоваться суды, рассматривающие споры публичного характера, в том числе споры, вытекающие из административных правоотношений и затрагивающих административно-правовой статус граждан РФ базирующихся на нормах Конституции РФ.

Дальнейшее развитие судебной реформы и становление судебной власти возможны при условии законодательного включения органов судейского сообщества в механизмы взаимодействия судебной власти с законодательной и исполнительной ветвями власти и в механизме административного управления по обеспечению судебной деятельности.

Отмеченные обстоятельства, а также конституционное закрепление основ административного судопроизводства поставило перед наукой административного права ряд новых концептуальных проблем, требующих научной разработки, в том числе уточнения правовой природы и содержания института административной юстиции, определения ее места в судебной системе России, анализа организационных и процессуальных основ ее деятельности и др.

Однако при введении административной юстиции необходимо помнить о том, что административные правоотношения имеют свои особенности, и, передавая все на откуп судам, мы нивелируем значение административной юрисдикции. Нельзя забывать, что государственное управление включает несколько этапов, последним из которых, является контрольно-надзорный. Его значение очень велико для осуществления эффективного государственного управления, так как в процессе проведения контрольно-надзорных мероприятий выявляются, в том числе недостатки или пробелы управления, таким образом, контроль и надзор служат основанием для организации управления по результатам.

Внесудебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях имеет свои достоинства, значение которых достаточно велико для всех субъектов административных правоотношений. Для государства – это обеспечение более быстрого реагирования на совершение административных правонарушений для поддержания внутренней дисциплины и административного порядка, а также снятие нагрузки с судов. Кроме того, ряду административных правонарушений присуща специфичность в определенной сфере, а поэтому рассматривать такие дела целесообразнее лицами, обладающими специальными познаниями. Для граждан – это упрощенность процедуры привлечения к ответственности при отсутствии спора.

Именно эти преимущества административной юрисдикции и заложены в основу проекта Кодекса Приднестровской Молдавской Республики об административных правонарушениях. Необходимо было учесть несколько факторов. Во-первых, это высказанная позиция Конституционного суда ПМР о рассмотрении дел об административных правонарушениях во внесудебном порядке, во-вторых, не лишенный недостатков опыт Украины, передавшей рассмотрение всех административных дел в суды, в-третьих, отсутствие достаточных средств для формирования дополнительного судейского корпуса, необходимого для обеспечения рассмотрения дел об административных правонарушениях.

В результате на обсуждение всем субъектам права законодательной инициативы была представлена согласованная позиция, предусматривающая два порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях:

1. Общий порядок, предусматривает исключительную компетенцию суда в признании лица виновным, применении принудительных мер медицинского характера и др.;
2. Упрощенное производство, предусматривает возможность рассмотрения дел уполномоченным государственным органом при признании нарушителем вины и согласии оплатить административное взыскание [3].

Представленная модель является новеллой для законодательства стран СНГ, однако она представляет оптимальное разрешение сложившейся ситуации, когда часть государственных органов (таможенные, налоговые, органы внутренних дел) фактически уже лишены права на использование действующего порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях. Безусловно ряд положений проекта нуждается в уточнениях и доработке. Однако значение данного акта нельзя недооценивать, какое будущее у него не было бы – станет ли он переходным этапом к формированию административных судов в нашей республике, или покажет целесообразность существования в представленной форме. Мы формируем свой административный процесс, на основании норм нашей Конституции, а это еще один довод в пользу нашей независимости, самостоятельности и еще один шаг к созданию правового демократического государства.

#### Литература

1. Административное право зарубежных стран: учебное пособие. М., 1996.
2. Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: учебное пособие / Пер. с нем. М.: Юристъ, 2000.
3. Пояснительная записка к проекту Кодекса ПМР об административной ответственности.

## ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, НАПРАВЛЕННОЙ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИСПОЛНЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

О.В. Зварыч

*Верховный Совет Приднестровской Молдавской Республики, г. Тирасполь, Приднестровье  
olgazvtir@mail.ru*

Любое общество и государство заинтересовано в успешном управлении своими социальными делами. Это дела публичные, отражающие общий интерес и потребности общества, государства и граждан в самосохранении и обеспечении своей жизнедеятельности. Для этого приходится организовывать, упорядочивать и регулировать поведение людей, деятельность государственных и социальных институтов, поддерживать общественный порядок[1]. Управление в государстве всегда было актуальной задачей.

Жизнь государства выражается во многом в деятельности его органов [2].

Государственные органы выступают главным носителем функций государства, обеспечивая как его устойчивость, так и приспособление к меняющимся условиям политического, экономического и социального развития. В переходные периоды перестройка государственных органов происходит весьма противоречиво, нередко с преодолением сопротивления старых сил [3].

Государственный аппарат всегда воспринимается населением как громоздкий и дорогостоящий. И его периодическое сокращение кажется необходимым.

Основываясь на том, что государственное управление осуществляется посредством деятельности уполномоченных субъектов, в том числе государственных органов, нужна нормативная модель управления, а именно легально установленные организационные и функциональные процедуры деятельности, которые ее упорядочивают и делают обозримой.

Продолжаются споры об объемах и методах управления и о степени единства «вертикали» исполнительной власти. Происходит, во-первых, переход от прямого к косвенному управленческому воздействию. Вместо прямого управления предприятиями, организациями как объектами управления преимущественно осуществляется управление процессами. Меняются и функции управления, среди которых вырастает удельный вес стимулирования, приоритетов, прогнозирования, финансово-кредитных способов, методической помощи, информационного обслуживания, кадрового обеспечения. Во-вторых, наблюдается сужение круга непосредственно управляемых объектов. В-третьих, общенормативный метод управления вместо оперативно-распорядительного дает больший эффект. Это связано с признанием и обеспечением верховенства закона. Удельный вес подзаконных актов должен снижаться, хотя это и не всегда пока происходит. В-четвертых, существенно меняется соотношение централизации и децентрализации в управлении. Это не только государственные органы, но и предприниматели, объединения граждан, хозяйствующие субъекты и др. Объект управления выполняет ныне больший объем функций субъектов управления «для себя».

Масштабность и комплексность задач общественного развития обуславливают возрастание требований к организованности систем управления и динамизму их действия.

Представляется более уместным подчеркнуть главное: законы развития собственно управления выражают основные содержательные характеристики устройства и функционирования субъекта управления и его связей с объектом управления, а также осуществляемого управляющей системой процесса управления [4]. К ним можно отнести, во-первых, обеспечение единства управляющей системы и правильного распределения функций, баланса прав и ответственности на всех уровнях системы управления, во-вторых, развитие демократизации и широкого участия граждан в управлении государственными и общественными делами, в-третьих, закон необходимого многообразия, означающий возможность субъекта использовать всю информацию о системе для решения задач управления, в-четвертых, выражение зависимости между целями и функциями управления и его организационными структурами, в-пятых, соблюдение коррелятивных связей субъекта и объекта и учет тенденций развития последнего.

В интересующем нас плане существенна и роль регламентирующих актов (положений и процедур), которые определяют статус звеньев управления и их основные связи. Введение в действие стабильных административных процедур делает ненужными множество оперативных и конкретных решений.

Подчеркнем еще раз: компетенция государственных институтов, руководителей и должностных лиц служит «продолжением» происходящих на их долю государственных дел. А структуры, предоставляющие публичные услуги, и местное самоуправление призваны удовлетворять непосредственно публичные и частные интересы граждан и населения.

Системный подход к компетенции выражается, прежде всего, в таком понимании ее субъектов, когда они взаимодействуют между собой в процессе выполнения общественных и государственных задач. Своего рода иерархичность субъектов объясняется расчленением целей на подцели, стратегические, тактические и конкретные задачи. Каждый субъект занят их решением в пределах последовательности сужающихся сфер деятельности.

Граждане и юридические лица могут становиться в определенных случаях партнерами субъектов компетенции. По общему праву из смысла статей 125 ГК РФ, 125 ГК РБ, 173 ГК Украины, 136 ГК ПМР в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством государства, от имени государства и административно-территориальных единиц по их специальному поручению могут выступать иные государственные органы, а также юридические лица и граждане.

Установление компетенции - нормативное закрепление предметов ведения, прав и обязанностей. Централизация - осуществление функций только центральными органами. Децентрализация - передача части функций нижестоящим и местным органам. Деконцентрация - рассредоточение функций управления по «горизонтали» и по «вертикали» (включая функциональные аспекты). Делегирование -