

НОРМА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА КАК КУЛЬТУРНЫЙ ФЕНОМЕН

© 2010 г. С.И. Саенко¹

В условиях построения правовой государственности и формирования гражданского общества становится очевидным, что существующие в юридической науке определения административно-правовой нормы, заостряющие внимание на трех ее аспектах (государственно-властной природе как установления государства, обеспеченного принудительной силой последнего; функциональном назначении как инструмента правового регулирования общественных отношений; формальном закреплении в законах и иных нормативных актах), не способствуют подлинно теоретическому осмыслению данного явления.

Практика также свидетельствует о том, что применение устоявшихся в административно-правовой доктрине представлений о норме встречает определенные затруднения, например при попытке объяснить ситуацию, при которой нормативные предписания, отвечающие всем предъявляемым к ним требованиям, оказываются неспособными выполнить регулируемую функцию в полном объеме. По нашему мнению, одна из причин заключается в том, что традиционное представление о норме административного права недостаточно отражает ее суть. Поэтому для преодоления этих и ряда других негативных тенденций в административном праве требуется новый научный подход к изучению правовой нормы, который позволял бы частично обновить сложившуюся концепцию.

Перспективным представляется *культурологический подход*. Полагаем, что он может способствовать более продуктивному исследованию сущности, содержания и формы административно-правовой нормы, более глубокому и всестороннему раскрытию сущности собственно административного права.

Ценностное значение разрешения обозначенной проблематики в разрезе указанного научного подхода обуславливается также необходимостью совершенствования правотворческой деятель-

ности в административно-правовой сфере. Культурологический подход к изучению административно-правовой нормы может содействовать четкому определению содержания предмета административного права, повышению культуры административного нормотворчества, совершенствованию законодательной техники, разработке и принятию нормативных актов, в максимальной мере соответствующих сложности правовой жизни современного общества и складывающихся в нем отношений.

Поскольку правовая норма – одна из центральных юридических категорий административного права, ученые, занимавшиеся разработкой теоретических проблем административно-правовой специфики, в той или иной степени обращались к исследованию данного феномена. Между тем рассмотрению культурологического аспекта понимания нормы административного права, ее взаимодействия с правовой культурой, сути административно-правовой нормы как явления правовой культуры специальных исследований не посвящалось. И это, наверное, в первую очередь связано с тем, что культурологический подход является сравнительно новым для юридической науки. Основная заслуга его открытия для правоведения и введения в научный оборот принадлежит С.С. Алексееву, В.Н. Кудрявцеву, В.С. Нерсисянцу, А.Л. Рогачевскому, В.П. Сальникову, Л.И. Спиридонову и многим другим представителям науки теории права и государства.

Так получилось, что культурологический подход выпал из зрения административно-правовой науки, а ее научный потенциал был задействован в большей мере для узкоспециализированных исследований. Поэтому наша задача – обосновать необходимость использования методологических ресурсов культурологического подхода для осмысления феномена нормы административного права.

Рассмотрение указанной проблематики целесообразно начать с краткой характеристики доминирующих в административно-правовой науке подходов к пониманию административного права, а именно – естественно-аксиологического и нормативистского.

¹ Доцент кафедры административного права и административной деятельности Луганского государственного университета внутренних дел им. Э.А. Дидоренко, кандидат юридических наук.

Следует отметить, что в рамках концепции естественно-аксиологического правопонимания административное право ограничивается как от закона, так и в некоторой степени от механизмов правореализации. Само административное право сторонники данного подхода пытаются определить через совокупность естественно-правовых ценностей и ценностно-значимых явлений юридической действительности (права и свободы физических и юридических лиц, правоотношения, правосознание, принцип верховенства права и т.п.)². Главное здесь – ценностный (т.е. собственно естественно-правовой) характер всех составляющих дефиницию элементов. Признавая очевидные достоинства таких трактовок, нельзя в то же время не отметить, что природа естественно-правовых ценностей адептами указанной концепции раскрывается далеко неоднозначно. В ряде случаев это ведет к подмене теоретико-правового подхода философско-правовым ракурсом. Дополнительные трудности возникают и при попытке дать строго научное определение ценностей. Без этого естественно-аксиологическое понимание административного права в значительной мере утрачивает содержательность.

В рамках позитивистского подхода важное внимание уделяется управленческой и государственно-властной природе административного права, а также его структурных элементов³. Сторонники указанного направления в большинстве случаев ошибочно исходят из спорного как в теоретико-методологическом, так и в практическом отношении постулата о тождественности права и закона. Такая позиция, не раз подвергавшаяся критике, ныне разделяется некоторыми учеными лишь с рядом весьма существенных оговорок. Тем не менее нормативистская доктрина имеет (может иметь) и сильные стороны. Речь идет прежде всего о попытке рассматривать норму административного права как выражение юридического долженствования. В конечном итоге, если представить себе воплощение законодательно определенного идеала построения правового государства, при котором естественно-правовая концепция обретет форму позитивного права, т.е. произойдет антропологизация последнего, нормативистское (легистское) правопонима-

ние может стать определяющим для всей жизнедеятельности общества и конкретного индивида в отдельности. Но это пока является лишь правовой иллюзией, закрепленной на конституционном уровне, чем обозримой в будущем реальностью.

Полагаем, что сущность, содержание и форму административного права, его структурных элементов наиболее полно можно осмыслить в рамках концепции культурологического правопонимания. Данный подход позволяет не только выявить предпосылки и момент возникновения, охарактеризовать этапы развития административного права, но и способствует изучению системы ценностей в административно-правовой сфере, которые существуют в реальном функционировании того или иного общества. Иными словами, культурологический подход позволяет отразить правовую реальность через призму административного права в целом и его структурных элементов в отдельности.

Следует сразу оговориться, что для исследования феномена административно-правовой нормы в данной статье будет использована информационно-семиотическая модель культурологического подхода, которая, по нашему мнению, способствует выявлению причин антагонизма вышеобозначенных концепций правопонимания, а также позволяет определить ориентиры возможной их консолидации по отдельным дискуссионным вопросам.

Ценность информационно-семиотической модели культурологического подхода состоит в раскрытии знаковой природы административно-правовых норм. В данном случае норма административного права может быть рассмотрена как знак, имеющий определенное значение (смысл), с установленным содержанием (правовой информацией)⁴.

Учитывая данные положения, можно попытаться объяснить причины непрекращающихся дискуссий между сторонниками естественно-аксиологической и нормативистской концепций правопонимания. На наш взгляд, их длительное существование обусловлено различным пониманием последователями указанных подходов отношения между знаком и его содержанием, вследствие чего по-разному истолковывается значение как административно-правовой нормы, так и административного права в целом.

² См.: Адміністративне право України. Академічний курс. У 2-х т. Т. 1. Загальна частина / Ред. колл. В.Б. Авер'янов. Київ, 2004. С. 73.

³ См.: Советское административное право. Учебник / Под ред. В.И. Поповой, М.С. Студеникиной. М., 1988. С. 6–7; Советское право. Учебник / Под ред. В.Ф. Опышко. Киев, 1990. С. 94–95.

⁴ См.: Клейменова Е.В., Моралева К.А. Правовая культура и ее стандарты в конституциях Российской Федерации // Правоведение. 2003. № 1. С. 50–56.

Так, например, когда адепты естественно-аксиологической концепции правопонимания анализируют взаимоотношение административно-правовой нормы и ее содержания, то их сознание направлено прежде всего на поиск выражения уже данного содержания. Здесь содержание нормы административного права рассматривается как наличие существующее, и задача заключается в том, чтобы найти “правильное” выражение или репрезентативную форму, соответствующие данному содержанию, найти язык, формулу, адекватные выражаемому с их помощью содержанию. Для указанной концепции определяющей является мыслительная оппозиция “правильное – неправильное”, относящаяся к оценке выражения, репрезентации. Административно-правовые нормы, выраженные, например, языком законодательства, можно рассматривать как знаковые комплексы, содержанием или значением которых является система реальных административных правоотношений. Для данной концепции характерно то, что нормы административного права понимаются как “правильные” или “неправильные” выражения действительных правоотношений, сложившихся между людьми. “Правильной” считается та административно-правовая норма, которая адекватно выражает фактически существующую правовую реальность. В этом смысле административно-правовые нормы как репрезентативные формы суть знаки прецедентов, т.е. того, что уже произошло или имеет место в действительности. Мерой “правильности” административно-правовой нормы является ее содержание, данное как объективная реальность. Позитивным при таком подходе является понимание истинности административно-правовых норм, поскольку в данном случае применим критерий соответствия нормы тому, что уже существует. Мерой истинности административно-правовой нормы выступает реальное содержание юридической действительности.

Сознание представителей нормативизма нацелено не на выражение готового содержания, а на определение еще не данного содержания нормы административного права. Здесь административно-правовая норма не может быть правильной или неправильной. Основной мыслительной оппозицией в данной концепции правопонимания является отношение “упорядоченное – неупорядоченное”. Это означает, что содержание нормы административного права определяется самой нормой, которая указывает на то, что должно существовать в действительности. То, что законодатель вводит как норму административного права, существует как правовая реальность. При этом,

заметим, отношение текстуально выраженной административно-правовой нормы и действительности (содержания) является уже не отношением истинности (как в естественно-аксиологической концепции), а отношением оценки, где в качестве меры содержания выступает норма административного права. Норма административного права есть масштаб, посредством которого действительность оценивается как упорядоченная и как таковая противопоставляется неупорядоченной, спонтанно формирующейся действительности в форме произвольного совокупного поведения людей. Поэтому, исходя из нормативистской концепции правопонимания, административное право осмысливается через содержание норм, зафиксированных в законодательных актах государства. Существенным моментом этой концепции является признание волевого начала в генезисе нормы административного права. Оно определяет ее принудительный характер по отношению к хаосу реальной жизни, которая должна быть организована, упорядочена в соответствии с декларируемым в законодательстве содержанием.

Возникает вопрос: можно ли достигнуть консенсуса между сторонниками проанализированных концепций правопонимания по определению формы, содержания и сущности административного права в целом и его структурных элементов в отдельности? Да, и он не является чрезмерно оптимистичным или, точнее, утопистским. Для достижения указанной цели необходимо выработать новую консолидирующую концепцию, которая впитает в себя все то позитивное, что предложено другими подходами правопонимания, и которая благотворно повлияет на усовершенствование законодательства.

Полагаем, что диффузия “духа” и “буквы” административного права могла бы произойти на основе доктринальных позиций “естественного позитивизма”⁵. В качестве методологического инструментария последнего продуктивно можно было бы использовать информационно-семиотическую модель культурологического подхода с целью гармонизации формы и содержания норм административного права.

Исходя из вышеизложенного, следует заметить, что сегодня представители естественно-аксиологической концепции правопонимания в большей мере предпринимают попытки наполнить новым содержанием лишь предмет административного

⁵ Шафиров В.М. Естественно-позитивное право. Введение в теорию. Красноярск, 2004.

права и обосновать, что последнее должно рассматриваться как “публично-сервисное”⁶. Сделав один шаг, адепты данного подхода не делают второй по направлению исследования сущности, содержания и формы первичной клетки административно-правовой материи – нормы. Зато “нормативисты” держат пальму первенства по освоению феномена административно-правовой нормы, утверждая, что она должна пониматься как правило поведения; обладать государственно-властной природой; характеризоваться принудительностью, выражающейся в установленной государством санкции.

Привычные на слух все вышеобозначенные положения в отношении административно-правовой нормы все-таки вызывают существенные замечания и требуют определенной их корректировки с позиции естественно-аксиологической концепции. Поэтому для наполнения “духом” “буквы” административного права следует определить ориентиры возможных обновлений.

Понимание административно-правовой нормы как правила поведения. Сейчас ни для кого не является удивительным, что человек больше не замкнут правовыми рамками государства. Он разрывает цепи государства, как раньше разрывал цепи общины, рода, племени, – его правовое бытие приобретает мировое измерение. Права и свободы человека становятся барометром развития административного права, его правовые возможности постепенно ставятся на одну ступень вместе с правилами поведения обязывающего и запретительного характера. Сущность административного права и его содержание в значительной степени изменяются под воздействием международно-правового механизма защиты прав и свобод человека. В рамках таких условий формируется совершенно новая парадигма административно-правового статуса личности. Она наделяется “двойной правовой безопасностью”⁷, а само административное право начинает мыслиться по-другому: как право, более тесно связанное с моралью, менее императивное, более гибкое и менее объемное, наполняемое социальным содержанием.

В этом ракурсе говорить о норме административного права как о правиле поведения (пре-

имущественно обязывающего и запретительного характера) становится более чем некорректно. В данном случае прежде всего обезличивается та сторона (государство), от которой оно исходит. При таком подходе утрачивается ориентир по определению за указанной стороной субъективных обязанностей (и ответственности) по сравнению с определенными субъективными правами. Как известно, в большинстве случаев это приводит к тому, что государство ни за что не отвечает, в свою очередь, добиваясь полного соблюдения “своих” норм от физических и юридических лиц – адресатов данных правовых предписаний.

Обозначенный подход должен быть пересмотрен в пользу большего отражения правовой возможности (дозволений) лица в содержании нормы административного права. Это позволит вывести алгоритм дальнейшего ее воплощения в рамках определенного административного правоотношения, которое, как известно, подразумевает обоюдные права и обязанности субъектов. Совпадение прав и обязанностей в содержании нормы административного права делает ее созвучной норме морали (неким категорическим императивом).

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что использование в дефиниции нормы административного права понятия “правило поведения” является не совсем удачным, так как в полной мере не позволяет отразить всего многообразия и “двусторонности” регулируемых с помощью административно-правовых норм общественных отношений. Поэтому в данном случае о норме административного права разумнее было бы говорить как об установленном и (или) санкционированном государством культурно обусловленном, формально определенном правиле наиболее целесообразного регулирования общественных отношений, основанном на идеях свободы и справедливости.

Полагаем, что указанное корректирование в дефиниции административно-правовой нормы позитивно повлияло бы и на соотношение “сущее – должное” в административном праве. Административно-правовая норма нашим сознанием была бы воспринята не только с точки зрения ее “данности”, но и с точки зрения ее “должности”. Понимание долженствования в административном праве охватило бы не только, а при развитых юридических формах даже не столько свои прямые юридические аналоги, т.е. то, что в самом точном значении является “должным”, – позитивные обязанности и запре-

⁶ Аверьянов В.Б. Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права // Правоведение. 2007. № 1. С. 41–42; Стеценко С.Г. Адміністративне право України. Навчальний посібник. Київ, 2007. С. 18–19.

⁷ Ковлер А.И. Антропология права. Учебник для вузов. М., 2002. С. 465.

ты. Долженствование в административном праве охватило бы прежде всего юридические дозволения. В этой связи административное право могло бы в действительности рассматриваться с новых доктринальных позиций, обусловленных реализацией человекоцентристской концепции, при которой государство обязуется обеспечить реализацию гражданином своих субъективных прав и законных интересов (притязаний) в рамках предоставления широкого спектра услуг.

Представление о том, что *норма административного права имеет лишь государственно-властную природу*, на сегодняшний момент уже корректируется активной общественной позицией человека, непосредственно вовлекаемого в нормотворческий процесс. Подразумевая административное право и административно-правовую науку, данную тенденцию можно образно отразить в словах В.А. Петрушева: “В условиях новой социально-политической обстановки и новых подходов к праву юридической науке пора отказаться от понимания права как выражения государственной или какой-либо иной воли. В соответствии с господствующими в современном мире представлениями право не может быть ничем иным, как выражением прав человека”⁸.

В подтверждение указанного вывода все чаще звучат призывы к наделению человека (определенной общности людей) субъективными правами на законодательную инициативу, а также “народного вето” в случае принятия законодателем нормативного акта, не соответствующего принципу верховенства права.

Представление о *принудительности (выражающейся в установленной государством административной санкции)* как *отличительной черте нормы административного права* также нуждается в пересмотре. По нашему мнению, логически недопустимо определять норму административного права, по сути, через противоправное, т.е. отклоняющееся от нормы, поведение, поскольку (за исключением мер административного предупреждения) именно в подобном случае и проявляется принудительность административно-правовых норм.

Говоря об административной санкции, нельзя не отметить, что само это понятие шире понятия принуждения, так как имеет разновидности позитивного (А.П. Коренев в данном случае

ведет речь об элементе поощрения⁹) и негативного характера. Это, в свою очередь, позволяет утверждать, что содержание санкции административно-правовой нормы могут составлять обусловленные правомерным поведением лица любые благоприятные для него последствия государственно-поощрительного характера, а также вытекающие из неисполнения обязанностей или нарушения запрета неблагоприятные последствия государственно-принудительной специфики. Следовательно, хотя потенциальная возможность использования государственного принуждения и сопутствует действию норм административного права, она не является их единственным непременным условием.

Изложенное также побуждает с определенной переоценкой отнестись и к принятым в административно-правовой науке взглядам на уяснение особенностей структуры нормы административного права. Необходимость постановки данного вопроса обусловлена тем, что однополюсное представление о структурированности административно-правовой нормы тоже нуждается в корректировании. На сегодняшний момент принято говорить только о внешней, или поверхностной, структуре нормы административного права (гипотеза, диспозиция и санкция), которая отражает лишь его “букву”. Дань ее разработки принадлежит позитивистам. Однако не следует забывать и о “духе” административного права, олицетворенном во внутренней, или глубинной, структуре административно-правовой нормы. Последнюю позволяют выявлять методологические ресурсы культурологического подхода.

Обратимся сначала к характеристике внешней структуры административно-правовой нормы. Необходимость выделения в каждой норме права ее составных частей диктуется тем, что содержащееся в ней определенное правило поведения немислимо без указания на субъектов соответствующих прав и обязанностей, условия реализации этих прав, а также на последствия соблюдения (несоблюдения) правила. В теории административного права, как известно, выделяются составные части административно-правовой нормы: гипотеза, диспозиция и санкция. Согласно общепризнанным представлениям в гипотезе определяются условия действия нормы, диспозиция содержит само правило поведения, а санкция предусматривает юридические последствия правомерного или противоправного поведения.

⁸ Петрушев В.А. Проблема объекта толкования права // Академический юрид. журнал. 2002. № 1.

⁹ См.: Административное право России. Учебник. Ч. 1. Государственное управление и административное право / Под ред. А.П. Коренева. М., 2002. С. 46–47.

Однако вопрос о том, сколько элементов имеет каждая конкретная административно-правовая норма, решается среди административистов неодинаково.

Следует отметить, что на сегодняшний день в административно-правовой науке доминируют два подхода к определению внешней структуры нормы административного права. Одни ученые выделяют в рамках административно-правовой нормы три элемента – гипотезу, диспозицию и санкцию¹⁰. Другие – усматривают в ее структуре меньшее число элементов¹¹.

Представляется, что авторы, высказывающие суждение о двух- и одноэлементной структуре норм административного права, прежде всего отождествляют нормы права и статьи (пункты) нормативных правовых актов, в то время как это все-таки разнополюсные понятия. “Привязывая” норму административного права к конкретной статье (пункту) нормативно-правового акта, они тем самым из области идеального перемещаются в область материального. Норма административного права, являющаяся абстрактной категорией, у них, по сути, сводится к статье (пункту) нормативно-правового акта, которая представляет собой реально существующий, осязаемый объект. В данном случае допускается смешение несовместимого (нормы права как идеального объекта и статьи (пункта) нормативного правового акта как материального объекта).

Следует заметить, что подобного рода смешения наблюдаются в юридической науке и практике довольно часто. Так, нередко можно встретить в юридической литературе такое выражение, как “норма закона”¹². Строго говоря, эти выражения некорректны по той простой причине, что структурными подразделениями закона являются не нормы, а статьи. Норма же – структурное подразделение права, которая состоит всегда из трех элементов – гипотезы, диспозиции и санкции. Отсутствие любого из этих элементов сводит содержащееся в ней правило поведения на нет. Поэтому и в теории административного права, и

в практической юриспруденции следует исходить из единой трехэлементной составляющей внешней структуры нормы административного права.

Второй недостаток суждений о двух- или одноэлементной структуре норм административного права видится в интерпретации самой нормы через такой ее структурный элемент, как диспозиция (разрешенное, обязательное или запрещенное правило поведения), с последующей привязкой к ней или условий действия, или последствий несоблюдения. Имея в своем содержании правило поведения, полагаем, что норма административного права все-таки не должна определять через него и исчерпываться одним или двумя элементами.

Однако следует заметить, что отдельные элементы внешней структуры норм административного права могут подлежать дальнейшему членению. При этом самой мельчайшей единицей правовой материи, по верному утверждению А.А. Деревнина¹³, является правовое положение. Последнее, имея нормативное значение, не может, тем не менее, действовать самостоятельно, вне поверхностной (внешней) структуры нормы административного права, в состав которой оно входит.

Каждый элемент внешней структуры административно-правовой нормы – гипотеза, диспозиция и санкция включают в себя свои правовые положения. Профессор Н.Ю. Хаманева правильно акцентирует внимание на том, что последние могут находить свое закрепление как в одной статье (пункте) нормативно-правового акта, так и во многих его статьях и даже в статьях (пунктах) разных нормативных источников¹⁴. Причем, где и как норма административного права получит свое внешнее выражение, предопределяется правилами нормотворческой техники, которые призваны обеспечить оптимальность ее закрепления, краткость изложения, недопустимость повторов при воспроизведении нормативного материала в тексте закона или подзаконного нормативного акта.

Используя методологические ресурсы культурологического подхода, следует обратиться к исследованию внутренней (глубинной) структуры нормы административного права.

Отрадно констатировать тот факт, что вопрос о необходимости выделения в норме административного права внутренней структуры некоторыми

¹⁰ См.: Административное право (Общая и Особенная части). М., 1970. С. 26–28; Административное право Российской Федерации / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2006. С. 55.

¹¹ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник. М., 2007. С. 107–108; Административное право Украины. Учебник / Под общ. ред. С.В. Кивалова. Харьков, 2004. С. 37.

¹² Сидякова З.К. Реализация норм Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” // Арбитражная практика. 2002. № 3; Шнитенков А.В. Применение нормы о злоупотреблении полномочиями (ст. 201 УК РФ) в судебной практике // Право и экономика. 2006. № 6.

¹³ См.: Деревнин А.А. Проблема содержания и формы права // Академический юрид. журнал. 2001. № 1.

¹⁴ См.: Административное право России. Курс лекций / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 92.

учеными уже поставлен на повестку дня. Однако мы не можем согласиться с их утверждением о том, что в качестве ее элементов следует рассматривать тот же стандартный набор – гипотезу, диспозицию и санкцию¹⁵. По нашему мнению, внутренняя структура нормы административного права включает в себя несколько иных по своей сущности (чем у внешней структуры) трех соподчиненных составляющих: смысл (ценностное значение нормы), содержание (содержательное наполнение), форма (юридическое выражение). Указанные элементы внутренней структуры административно-правовой нормы взаимосвязаны и обладают относительной корреляцией.

Сущность первого элемента (смысла) может быть раскрыта через характеристику обязательности нормы административного права. Полагаем, что обязательность норм административного права заключается не в их способности устанавливать жесткую и однозначную детерминацию правового поведения. Обязательность административно-правовой нормы есть обязательность образа юридической действительности, который адресаты вне зависимости от своих интересов и желаний, вне зависимости даже от фактического положения дел в моделируемой сфере обязаны принимать и им руководствоваться. Единственное, что определяет смысловую нагрузку данного образа, – это правовая культура и складывающиеся в ее недрах представления о должном, среди которого особое место занимают права и свободы человека. Иными словами, норма административного права есть проявление должностования, модель идеальной юридической действительности, безотносительная к тому, что происходит на самом деле. С учетом сказанного также можно сделать вывод о том, что суть нормативности административного права заключается в его способности моделировать юридическую действительность (возможные варианты правоотношений), для которой в обязательном порядке должны определяться и условия существования, и правила функционирования, и границы распространности.

О сущности такого элемента внутренней структуры нормы административного права, как содержание, можно говорить при ответе на вопрос, формулировку которого адепты доминирующих концепций правопонимания представили бы ориентировочно так. Чем же определяется нормативный образ юридической действительности и его содержательное наполнение, если не фактической

реальностью или не волей субъектов административного правотворчества? Полагаем, что основанием норм административного права являются юридические ценности, прежде всего справедливость и реальность субъективных прав и свобод человека, закрепленные на конституционном уровне и в международно-правовых актах. Они и обуславливают содержательные характеристики административно-правовых норм, выступающих в качестве выражения должностования и оценочного критерия человеческих поступков.

Будучи образованиями культуры, юридические ценности, точнее их содержательное наполнение, способны видоизменяться с течением времени, предопределяя трансформацию правовых норм. Таким образом, изменение перечня ценностей, их сущности или содержания влияет в конечном итоге и на изменение содержания норм административного права, появление новых или отмену старых. При изменении перечня ценностей, их сущности или содержания могут корректироваться (или отменяться) как все сразу, так и по отдельности условия действия нормы, само правило поведения, а также его юридические последствия.

Следует отметить, что, хотя нормы административного права и находят свое закрепление в законодательстве, их содержание определяется не произвольной волей законодателя, а динамикой права. В частности, сама нормоустанавливающая деятельность законодателя определяется культурно обусловленными изменениями, происходящими в правовой системе.

Однако не следует забывать, что и законодатель выполняет весьма важную роль, поскольку нормы административного права как эмпирически воспринимаемый феномен не существуют вне своего формального воплощения. Для достаточно четкого определения необходимого варианта формального закрепления будущей административно-правовой нормы законодатель должен принимать во внимание наличие в ее внутренней структуре элемента юридического выражения – формы.

В чем же значение такого элемента? С нашей точки зрения, оно заключается прежде всего в указании законодателю и адресатам правовых предписаний на необходимость закрепления и обязательность существования при правиле поведения условий и возможных последствий его реализации. Целесообразность такой триады обусловлена наличием в норме административного права самоисполняющей силы, про которую порой забывают приверженцы одно- и двухэлементной структуры, допуская существование

¹⁵ См.: Административное право Украины (Общая часть). Учебное пособие. Харьков, 1999. С. 35.

так называемых бессильных норм¹⁶. Жесткие теоретические рамки предлагаемых одно- и двух-элементных структур норм административного права не оставляют места их саморазвитию на основе имманентно присущих им (как культурному феномену) соответствующих признаков. Поэтому значение анализируемого элемента (формы) внутренней структуры нормы административного права прежде всего состоит в том, чтобы всегда указывать законодателю на необходимость построения трехэлементной составляющей внешней структуры.

Подводя итог изложенному, хотелось бы указать на следующее:

1. То обстоятельство, что нормы административного права имеют внутреннюю и внешнюю структуры с определенными элементами, отличающимися друг от друга по ряду признаков, делает их носителями информации, эффективным инструментом организации правового общения людей и в конечном итоге регулятором их поведения.

2. В основе всей системы административно-правовых норм лежит комплекс юридических ценностей. Они задают и мотивируют всю систему административно-правовых норм в целом и каждый ее элемент в отдельности. Будучи образованиями культуры, ценности, точнее их содер-

жательное наполнение, способны видоизменяться с течением времени, предопределяя трансформацию норм административного права, отражающуюся на их внешней и внутренней структуре. Таким образом, исходно собственно-юридические качества административно-правовых норм (более всего проявляющиеся в системности) составляют единое целое с их ценностной значимостью (выражающей культурную принадлежность норм административного права).

В заключение подчеркнем, что создание полноценной, непротиворечивой, должным образом учитывающей потребности правотворческой и правоприменительной практики и (что особенно важно) способной направить эту практику в нужное русло теории административно-правовой нормы, по нашему мнению, возможно, если подходить к данной проблеме с позиций культурологического подхода. Все другие известные подходы не обеспечивают этого, а поэтому представляются теоретически и практически малосостоятельными. При этом автор дает себе отчет в том, что решение проблемы административно-правовой нормы на основе отстаиваемой им методологической позиции потребует проведения в этом направлении обстоятельных научных исследований, в ходе которых нужно будет найти ответы и на целый ряд частных, пока, может быть, даже еще и не сформулированных, вопросов. Вполне возможно, что после проведения таких исследований придется вносить уточнения и дополнения в те положения, которые отстаиваются в данной статье.

¹⁶ См.: *Студеникин С.С.* Военно-административные нормы и их особенности // Труды Военно-юрид. академии. Т. IV. М., 1945. С. 50.