

УДК: 342.922:130.2:165.212

Сергій Саєнко,

кандидат юридичних наук,
заступник начальника кафедри
адміністративного права та адміністративної діяльності
Луганського державного університету
внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка

ІНФОРМАЦІЙНО-СЕМІОТИЧНА МОДЕЛЬ КУЛЬТУРОЛОГІЧНОГО АНАЛІЗУ НОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Обґрунтовується необхідність застосування культурологічного підходу до вивчення феномену адміністративного права та його структурних елементів; здійснюється аналіз концептуальних позицій представників природно-правового та позитивістського підходів щодо з'ясування сутності та встановлення змісту адміністративно-правової норми; характеризується змістовна складова санкції норми адміністративного права.

Ключові слова: адміністративне право, норма, культурологічний підхід, концепції праворозуміння, правило поведінки, адміністративна санкція.

Необхідність нового підходу в осмисленні феномена норми адміністративного права*

Історія будь-якої науки разом зі стрімкими злетами знає більш-менш тривалі періоди внутрішніх суперечностей, коли випробовується життєздатність самої науки, її вміння знаходити виходи зі складних ситуацій. На нашу думку, такий період нестабільності, «втрати визначеності» властивий зараз і адміністративно-правовій науці, що дещо деструктивно позначається в цілому й на галузі адміністративного права. Як і в інших науках, він пов'язаний зі збільшенням обсягу накопичених знань, їх неминучою предметно-інституційною диференціацією.

Тривалий час адміністративне право успішно розв'язувало завдання, що виникали перед ним. Вирішуючи різноманітні питання — від суто прикладних, пов'язаних з тими або іншими аспектами правореалізації, до масштабних, таких, що мають загальносоціальну та загальнофілософську значущість, — воно поступово перетворювалося на комплексну галузь пізнання, яка охоплювала весь спектр юридичних проблем. Специфіка

предмета галузі певною мірою зумовлювала тісний зв'язок досліджень у сферах податкового, фінансового та митного регулювання, що спричинювало їх інтеграцію в межах єдиної адміністративно-правової теорії.

Певний час внутрішня неоднорідність даної теорії не створювала серйозних утруднень. Однак з виділенням з адміністративного права таких спеціальних дисциплін, як митне та податкове право, адміністративна відповідальність, адміністративний процес тощо, власне адміністративне право опинилося на сьогодні перед загрозою втрати самостійного предмета вивчення. Навіть те порівняно вузьке коло питань, що входило до так званого «догматичного правознавства» і завжди вважалося основою адміністративно-правової теорії, дедалі більш активно освоюється представниками науки галузей права адміністративно-правової специфіки. Особливо чітко така тенденція прослідковується при обґрунтуванні галузевої самостійності адміністративно-деліктного права.

Ця невизначеність дається взнаки, перш за все, під час вивчення такої основоположної категорії, як норма адміністративного права. Дефініції останньої,

* Внутрішню рубрикацію тексту (підзаголовки) здійснено редакцією.

що існують в адміністративно-правовій доктрині, посилюють увагу до трьох її аспектів (державно-владної природи, коли норма визнається відповідним породженням держави, забезпеченим примусовою силою останнього; функціонального призначення як інструмента правового регулювання суспільних відносин; формального закріплення в законах та інших нормативних актах), а це не сприяє достовірному теоретичному осмисленню цього явища. Навпаки, це спричинює безперервні дискусії про зміст предмета та структурованість галузі адміністративного права, а також уповільнення процесу її остаточної антропологізації.

Практика теж свідчить про те, що використання усталених в адміністративно-правовій доктрині уявлень про норму стикається з певними утрудненнями, наприклад під час спроби пояснити ті ситуації, за яких нормативні приписи, що відповідають усім вимогам, які до них висуваються, неспроможні виконувати регулятивну функцію повністю. На нашу думку, одна з причин цього в тому, що традиційне уявлення про норму адміністративного права недостатньо відображає її суть. Тому для подолання цих і низки інших негативних тенденцій в адміністративному праві потрібний новий підхід до дослідження правової норми, який дозволяв би частково оновити концептуальні засади її вивчення.

У цьому сенсі перспективним убагається культурологічний підхід, який, на наш погляд, може сприяти більш продуктивному дослідженню сутності, змісту та форми адміністративно-правової норми, більш глибокому та всебічному розкриттю сутності власне адміністративного права. Більше того, аксіологічне значення вирішення означеної проблеми в розрізі її правової акультурації обумовлюється також необхідністю вдосконалення правотворчої діяльності в адміністративно-правовій сфері. Культурологічний підхід до вивчення адміністративно-правової норми сприятиме чіткому визначенню змісту предмета адміністративного права, підвищенню культури адміністративної нормотворчості, удосконаленню законодавчої техніки, розробленню й ухваленню нормативних актів, які максимально відповідали б складності правового життя сучасного суспільства та правовідносин, що виникають у ньому.

Оскільки правова норма є однією з визначальних юридичних категорій адміністративного права, то вчені, які розробляли теоретичні проблеми адміністративно-правової специфіки, так чи інакше зверталися до аналізу цього феномена. Водночас з'ясуванню культурологічного аспекта розуміння норми адміністративного права, її взаємодії з правовою культурою, сутності адміністративно-правової норми як явища правової культури спеціальних досліджень не присвячувалось. Гадаємо, що це викликано тим, що культурологічний підхід є порівняно новим для юридичної науки. Основна заслуга його відкриття для правознавства та введення до наукового обігу належить С. С. Алексєєву, В. М. Кудрявцеву, В. С. Нерсисянцу, О. Л. Рогачевському, В. П. Сальникову, Л. І. Спірідонову та багатьом іншим представникам науки теорії держави та права.

Так сталося, що культурологічний підхід залишився майже осторонь адміністративно-правової науки, а її науковий потенціал був задіяний здебільшого для вузькоспеціальних досліджень. Тому наше завдання убагається в тому, щоб обґрунтувати необхідність використання методологічних ресурсів культурологічного підходу для осмислення феномена норми адміністративного права.

Розгляд указаної проблематики доцільно розпочати з короткої характеристики домінуючих в адміністративно-правовій науці підходів до розуміння адміністративного права, а саме: природно-правового та позитивістського.

Крізь призму природно-правової та позитивістської концепції праворозуміння

Слід зазначити, що в межах концепції природно-правового праворозуміння адміністративне право відмежується як від закону, так і, до певної міри, від механізмів правореалізації. Адміністративне право прихильники цього підходу намагаються визначити через певну сукупність природно-правових цінностей і ціннісно-значущих явищ юридичної дійсності (права та свободи фізичних і юридичних осіб, правовідносини, правосвідомість, принцип верховенства права тощо) [1]. Головне тут — ціннісний (тобто власне природно-правовий) харак-

тер усіх елементів, що складають дефініцію. Визнаючи очевидні переваги таких трактувань, не можна водночас не зазначити, що сутність природно-правових цінностей адекватно названої концепції розкривається неоднозначно. У ряді випадків це спричиняє підміну теоретико-правового підходу філософсько-правовим ракурсом. Додаткове утруднення виникає і при спробі дати чітке наукове визначення цінностей, без наявності якого природно-правове розуміння адміністративного права значною мірою втрачає змістовність.

У межах позитивістського підходу головна увага зосереджується на управлінській і державно-владній природі адміністративного права, а також на його структурних елементах. Прибічники цього напрямку здебільшого помилково виходять зі спірного як у теоретико-методологічному, так і в практичному плані постулату про тотожність права та закону. Така позиція, що не раз критикувалася, нині поділяється окремими вченими лише з деякими істотними уточненнями [2; 3]. Проте позитивістській доктрині властиві (чи можуть бути властиві) і сильні сторони. Йдеться, перш за все, про спробу розглядати норму адміністративного права як вияв юридично необхідного. І зрештою, якщо уявити собі втілення законодавчо продекларованого ідеалу побудови правової держави, за якої природно-правова концепція отримує форму позитивного права, тобто відбудеться антропологізація останнього, позитивістське (легістське) праворозуміння може стати визначальним для всієї життєдіяльності суспільства та конкретного індивіда зокрема. Але це поки що, скоріше, правова ілюзія, закріплена на конституційному рівні, ніж імовірна майбутня реальність.

Убачається, що сутність, зміст і форму адміністративного права та його структурних елементів найповніше можна осмислити в межах концепції культурологічного праворозуміння. Такий підхід не тільки дозволяє виявити передумови та момент виникнення, а також охарактеризувати етапи розвитку адміністративного права, а й сприяє вивченню системи цінностей в адміністративно-правовій сфері, які існують у реальному функціонуванні того чи іншого суспільства. Тобто культурологічний підхід дає змогу відтворити правову ре-

альність через призму адміністративного права в цілому та його структурних елементів зокрема.

Варто одразу зауважити, що для дослідження феномена адміністративно-правової норми в цій статті буде використана інформаційно-семіотична модель культурологічного підходу, яка, на думку автора, сприяє виявленню причин антагонізму вищезгаданих концепцій праворозуміння, а також дозволяє визначити орієнтири можливої їх консолідації з окремих дискусійних питань.

Цінність інформаційно-семіотичної моделі культурологічного підходу полягає в розкритті знакової природи адміністративно-правових норм. У цьому випадку норма адміністративного права може бути розглянута як знак, що має певне значення (сенси), зі встановленим змістом (правовою інформацією) [4].

Ураховуючи ці положення, спробуємо пояснити причини безперервних дискусій між прихильниками природно-правової та позитивістської концепцій праворозуміння. На наш погляд, їх тривале існування обумовлено різним розумінням послідовниками вказаних підходів відношення між знаком і його змістом, унаслідок чого по-різному тлумачиться значення як адміністративно-правової норми, так і адміністративного права в цілому.

Так, наприклад, коли адепти природно-правової концепції праворозуміння аналізують взаємовідношення адміністративно-правової норми та її змісту, то їх свідомість спрямована, перш за все, на пошук вияву вже існуючого змісту. Тут зміст норми адміністративного права розглядається як наявність вже існуючого, і завдання полягає в тому, щоб знайти «правильну» репрезентативну форму, яка відповідала б цьому змісту, знайти мовну формулу, що буде адекватно відтворювати зміст. Для зазначеної концепції визначальною є розмова опозиція «правильне — неправильне», що належить до оцінки вияву, репрезентації. Адміністративно-правові норми, виражені, наприклад, мовою законодавства, можна розглядати як знакові комплекси, змістом або значенням яких є система реальних адміністративних правовідносин. Для такої концепції характерно те, що норми адміністративного права розуміються як «правильні» або «неправильні» вияви дійсних правовідносин, що скла-

лися між людьми. «Правильною» вважається така адміністративно-правова норма, яка адекватно відображає фактично існуючу правову реальність. У цьому сенсі адміністративно-правові норми як репрезентативні форми є знаками прецедентів, тобто того, що вже відбулося або відбувається насправді. Мірою «правильності» адміністративно-правової норми є її зміст, даний як об'єктивна реальність. Позитивним за такого підходу є розуміння істинності адміністративно-правових норм, оскільки тут застосовний критерій відповідності норми тому, що вже існує. Мірою істинності адміністративно-правової норми виступає реальний зміст юридичної дійсності.

Свідомість представників позитивізму націлена не на вираження готового змісту, а на визначення ще не даного змісту норми адміністративного права. Тут адміністративно-правова норма не може бути правильною або неправильною. Основною розумовою опозицією в цій концепції праворозуміння є відношення «впорядковане — невпорядковане». Це означає, що зміст норми адміністративного права визначається самою нормою, яка вказує на те, що повинно існувати насправді. Що законодавець вводить як норму адміністративного права, то й існує як правова реальність. При цьому, зазначимо, відношення текстурально вираженої адміністративно-правової норми та дійсності (змісту) є вже не відношенням істинності, як у природно-правовій концепції, а відношенням оцінки, де як міра змісту виступає норма адміністративного права. Норма адміністративного права є масштаб, за допомогою якого дійсність оцінюється як упорядкована і як така протиставляється неврегульованій дійсності, що спонтанно формується у формі довільної сукупної поведінки людей. Тому, виходячи з нормативної (позитивістської) концепції праворозуміння, адміністративне право осмислюється через зміст норм, зафіксованих у законодавчих актах держави. Істотним моментом цієї концепції є визнання вольового начала в генезі норми адміністративного права. Це начало визначає її примусовий характер щодо хаосу реального життя, яке має бути організованим, упорядкованим відповідно до змісту, який продекларовано в законодавстві.

У пошуках консенсусу. Орієнтири можливих оновлень

Виникає запитання: «Чи можна досягти консенсусу між прихильниками проаналізованих концепцій праворозуміння у визначенні форми, змісту та сутності адміністративного права в цілому і його структурних елементів зокрема?» Відповідь — «так», і вона не є надмірно оптимістичною, або, точніше, утопістською. Для досягнення вказаної мети необхідно виробити нову консолідуючу концепцію, яка вбере в себе все те позитивне, що запропоноване іншими підходами праворозуміння, і яка ефективно вплине на вдосконалення адміністративного законодавства.

Уважаємо, що дифузія «духу» і «букви» адміністративного права могла б відбуватися на основі доктринальних позицій відповідної інтегративної концепції, наприклад «природно-правового позитивізму» (назва умовна). Як методологічний інструментарій останнього продуктивно можна було б використовувати інформаційно-семіотичну модель культурологічного підходу з метою гармонізації форми та змісту норм адміністративного права.

У контексті сказаного слід зазначити, що на сьогодні представники природно-правової концепції праворозуміння здебільшого роблять спроби наповнити новим змістом лише предмет адміністративного права й обґрунтувати, що останнє повинно розглядатися як «публічно-сервісне» [5; 6]. Зробивши один крок, адепти такого підходу не роблять другого кроку в напрямі дослідження сутності, змісту та форми первинної клітини адміністративно-правової матерії — норми. Зате «позитивісти» тримають пальму першості в освоєнні феномена адміністративно-правової норми та стверджують, що вона повинна розумітися як правило поведінки; наділена державно-владною природою; характеризується примусовістю, що виражається у встановленій державою санкції.

Звичні на слух вищезазвані положення щодо адміністративно-правової норми все-таки викликають істотні зауваження та вимагають певного їх коригування з позиції природно-правової концепції. Тому для наповнення «духом» «букви» адміністративного права слід визначити орієнтири можливих оновлень.

Розуміння адміністративно-правової норми як правила поведінки. Уже зараз нікого не дивує те, що людина більше не скута правовими рамками держави. Людина розриває ланцюги держави, як раніше вона розривала ланцюги роду, племені — її правове буття набуває світового виміру. Права та свободи людини стають барометром розвитку адміністративного права, її правові можливості поступово ставляться на один щабель разом з правилами поведінки зобов'язувального та заборонного характеру. Сутність адміністративного права та його зміст істотно змінюються під впливом міжнародно-правового механізму захисту прав і свобод людини. За таких умов формується абсолютно нова парадигма адміністративно-правового статусу особи, що наділяється «подвійною правовою безпекою» [7], а саме адміністративне право починає мислитися по-іншому, як право, тісно пов'язане з мораллю, менш імперативне, гнучкіше, наповнюване соціальним змістом.

У цьому ракурсі говорити про норму адміністративного права як про правило поведінки (переважно зобов'язувального та заборонного характеру) стає більш ніж некоректно. У такому випадку ми, перш за все, знеособлюємо ту сторону (державу), від якої воно виходить. За такого підходу втрачається орієнтир щодо визначення за вказаною стороною суб'єктивних обов'язків (і відповідальності) порівняно з певними суб'єктивними правами. Як відомо, це здебільшого приводить до того, що держава ні за що не відповідає, у свою чергу, добиваючись повного дотримання «своїх» норм від фізичних і юридичних осіб — адресатів даних правових розпоряджень.

Такий підхід має бути переглянутий на користь більшого віддзеркалення правової можливості (дозволів) особи в змісті норми адміністративного права. Це дозволить вивести алгоритм подальшого її втілення в межах певних адміністративних правовідносин, які, як відомо, мають на увазі обопільні права й обов'язки суб'єктів. Збіг прав і обов'язків у змісті норми адміністративного права зробить її співзвучною нормі моралі (відповідним категоричним імперативом).

Виходячи зі сказаного, доходимо висновку, що використання в дефініції норми адміністративного права словосполучення «правило поведінки» є не зовсім вдалим, оскільки воно повною мірою не

дозволяє відобразити все різноманіття та «двосторонність» урегульованих за допомогою адміністративно-правових норм суспільних відносин. У зв'язку з цим під нормою адміністративного права варто розуміти встановлене та (або) санкціоноване державою культурно обумовлене, формально визначене правило найбільш доцільного регулювання суспільних відносин, засноване на ідеях свободи та справедливості.

Уявлення про те, що *норма адміністративного права має лише державно-владну природу*, на сьогодні вже коригується активною суспільною позицією людини, яка безпосередньо залучається до нормотворчого процесу. Про це свідчить той факт, що все частіше звучать заклики до наділення людини (певної сукупності людей) відповідними правами на законодавчу ініціативу, а також «народного вето» у разі ухвалення законодавцем нормативного акта, який не відповідає принципу верховенства права. Щодо цього показовим є приклад Президента України, який на порядок денний виніс питання про необхідність розширення конституційної регуляції інститутів безпосередньої демократії. Глава держави зазначив, що для активного залучення громадян до ухвалення найважливіших державних рішень має бути розроблений інститут народної законодавчої ініціативи, який передбачатиме внесення законопроектів певними громадянами України. Президент також наголосив, що доцільно визначити і предмет Всеукраїнського референдуму, встановити таку форму референдуму за народною ініціативою, як «народне вето», наслідком якого може стати скасування ухваленого парламентом закону або його окремих положень [8].

Наявність названих ініціатив свідчить про те, що на правовому полі вже сходять зерна правотворчої активності людини, визрівання яких сприятиме перегляду державно-владної природи норм адміністративного права.

Уявлення про *примусовість (що виявляється у встановленій державою адміністративній санкції)*, як *відмітної риси норми адміністративного права*, теж потребує перегляду. На нашу думку, логічно неприпустимо визначати норму адміністративного права, по суті, через протиправну, тобто яка відхиляється від норми, поведінку. Це пов'язано з тим, що за винятком заходів адміністративно-

го попередження, саме в подібному випадку й виявляється примусовість адміністративно-правових норм.

Більше того, якщо далі говорити про адміністративну санкцію, не можна, крім того, не зазначити, що саме це поняття ширше за поняття примусу, оскільки має різновиди позитивного (О. П. Коренев у цьому випадку твердить про елемент заохочення [9]) і негативного характеру. Це, у свою чергу, дозволяє стверджувати, що зміст санкції адміністративно-правової норми можуть складати обумовлені правомірною поведінкою особи будь-які сприятливі для неї наслідки державно-заохочувального характеру, а також що впливають з невиконання обов'язків або порушення заборон несприятливі наслідки державно-примусової специфіки. Отже,

хоча потенційна можливість використання державного примусу і супроводжує дію норм адміністративного права, вона не є їх єдиною неодмінною умовою.

Підсумовуючи наведене зазначимо, що в цій статті запропонований лише один з можливих варіантів концептуального оновлення доктринальних позицій у сфері дослідження сутності та змісту норми адміністративного права. Наскільки він плідний — можуть показати лише подальші розвідки в цьому напрямі. Однак те, що вони необхідні, не викликає сумнівів, оскільки сучасна ситуація у сфері правового життя в Україні вимагає від учених-адміністративістів здійснити більш глибокий структурно-функціональний аналіз феномена адміністративного права.

ПРИМІТКИ

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (гол.). — К. : Юридична думка, 2004. — Том 1. Загальна частина. — С. 73.
2. Советское административное право : учеб. / под ред. В. И. Поповой, М. С. Студеникиной. — М. : Юрид. лит., 1988. — С. 6—7.
3. Советское право : учеб. / под ред. В. Ф. Опрышко. — К. : Высш. шк., 1990. — С. 94—95.
4. Клейменова Е. В. Правовая культура и ее стандарты в конституциях Российской Федерации / Е. В. Клейменова, К. А. Моралева // Правоведение. — 2003. — № 1. — С. 52.
5. Аверьянов В. Б. Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права / В. Б. Аверьянов // Правоведение. — 2007. — № 1. — С. 41—42.
6. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2007. — С. 18—19.
7. Ковлер А. И. Антропология права : учеб. для вузов / А. И. Ковлер. — М. : НОРМА, 2002. — С. 465.
8. Ющенко В. Україні потрібна Конституція національного творення / В. Ющенко // Дзеркало тижня. — 2008. — № 7.
9. Административное право России : учеб. — 4-е изд. / под ред. А. П. Коренева. — М. : Московская академия МВД России, Центр юридической литературы «Щит», 2002. — Часть 1. Государственное управление и административное право. — С. 46—47.

Саенко Сергей. Информационно-семиотическая модель культурологического анализа нормы административного права.

Обосновывается необходимость применения культурологического подхода к изучению феномена административного права и его структурных элементов; осуществляется анализ концептуальных позиций представителей естественно-правового и позитивистского подходов относительно выяснения сущности и установления содержания административно-правовой нормы; характеризуется содержательная составляющая санкции нормы административного права.

Ключевые слова: административное право, норма, культурологический подход, концепции правопонимания, правило поведения, административная санкция.

Sayenko Serhiy. Information and semiotic model of culturological analysis of administrative law norms.

The necessity of culturological approach use in the phenomenon of administrative law and its structural elements study; the analysis of conceptual positions of natural and law representatives and positivist approach to define the matter and content of administrative and law norm is realized; the content part of administrative law norm sanction is characterized.

Key words: administrative law, norm, culturological approach, concept of law understanding, rule of behavior, administrative sanction.