



## ТРАНСФОРМАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ НОРМЫ ПРАВА В НОРМАТИВНЫХ АКТАХ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Дмитрий БЕЗЗУБОВ,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права  
Киевского университета права Национальной академии наук Украины

### Summary

The problem of transformation rules of administrative law in acts of public safety. Analyzes the current state of the doctrine of the rule of law, served views on the composition of rules of administrative law. An approach to the definition of rules of administrative law through the normal evaluation category justification and branch value. Logical understanding of the law is determined by rules of administrative law. We give a brief description of rules of administrative law and in the rules of administrative law. Justified the introduction of new element norms of administrative law – the findings. We prove the existence of this element in the normative act that regulates the public and national security.

**Key words:** administrative law, administrative rule of law, public safety, a statement.

### Аннотация

В статье рассматривается проблема трансформации нормы административного права в актах общественной безопасности. Анализируется современное состояние учения о нормах права, подаются взгляды на состав нормы административного права. Предлагается подход к определению нормы административного права через нормы оценки, категории обоснования и отраслевое значение. Определяется логический закон понимания нормы административного права. Даются краткие характеристики нормы административного права и составляющих нормы административного права. Обосновывается введение нового элемента нормы административного права – констатации. Доказывается наличие этого элемента в нормативном акте, который регулирует общественную и национальную безопасность.

**Ключевые слова:** административное право, административная норма права, общественная безопасность, констатация.

**Постановка проблемы.** Понятие «административная норма права» принадлежит к наиболее важным категориям теории административного права. Любое правовое явление в административных отношениях раскрывается и проявляет себя исключительно через толкование нормы административного права. Нормам административного права, как части системы общественных отношений, в определенной степени присущи признаки характерные для всех норм права. Фактически норме административного права можно дать определение идентичное по своему значению норме права в целом. С учетом специфики общественных отношений, норма административного права – это общеобязательное, установленное и санкционированное правило поведения, охраняемое государством в области общественных правоотношений, определяемое материальными условиями жизни общества и интересами народа, которые активно влияют на формальные общественные отношения с целью упорядочения. Фактически государство и общество не могут полноценно функционировать без определенной степени формализации отношений, которые находят свое отражение в нормах административного права.

Мы считаем, что это является базовым и единственным феноменом

права, поэтому полное научное определение административной нормы права можно дать после выяснения специфических признаков, определения отдельных (как общих, так и специальных) вероятных конструкций нормы административного права.

**Актуальность темы исследования** определяется необходимостью совершенствования административного права, определения направления развития этой юридической науки во времени и пространстве.

**Целью и задачей статьи является** анализ составляющих административной нормы права, определение механизмов ее совершенствования в нормативных актах, которые регулируют общественную безопасность.

**Состояние исследования.** Нужно отметить, что большое внимание разработке учения об обосновании правовой нормы уделялось на всех стадиях развития административного права и теории права. На дореволюционном этапе развития полицейского и административного права (до 1917 г.) проблемами правовых норм занимались такие ученые как: М. Коркунов [1], Ф. Тарановский [2], и другие. В советский период материалы о проблемах норм права опубликовывали: Н. Байтин [3], П. Недбайло [4], на современном этапе развития административного права и

юридической науки учение о развитии норм административного права продолжают Р. Калюжный [5], В. Колпаков [6], О. Кузьменко [7], В. Заросило [8], А. Подоляка [9] и другие ученые в области административного права.

**Изложение основного материала.** Современный этап развития науки административного права требует принципиально новых подходов к проблематике нормы административного права, как фундаментальной категории административного права. Этот подход должен основываться на переосмыслении свойств и признаков административной нормы права, признании вероятности ее трансформации, появлении новых элементов, которые предопределяются спецификой изменений в общественных отношениях. Таким образом, проблематика обоснования административной нормы права и ее состав рассматриваются нами как наиболее сложные, но, в то же время, необходимые для развития административного права во времени и пространстве.

Одним из базовых подходов к определению нормы административного права является подход норм оценки и категорий обоснования нормы административного права.

Нормы оценки относятся к активным употреблением языка, связанного с непосредственной человеческой де-



тельностью. Существуют две основных схемы обоснования норм права (оценок норм права). В одной из них используется понятие логической следования, в другой – понятие причинной (казуальной) связи. Эти схемы обосновал известный российский ученый В.С. Нерсесянц [10, с. 23]. Соглашаясь с ними, мы предлагаем добавить третью схему обоснования норм административного права – акцессорную.

К первой схеме обоснования норм права принадлежат такие категории, как: общие правила логики, грамматики, математики и другие. Предписания – это выражение и формализация правил путем принятия законов, подзаконных актов, приказов министерств и учреждений, другие императивные действия властных субъектов объектов; технические нормы (целевые); их задачей является определение реальных механизмов для достижения формализации и упорядочения общественных отношений.

Вышеперечисленные группы категорий мы можем условно назвать основными, с научной точки зрения они имеют базовый прикладной характер.

Вторая группа категорий обоснования норм выступает дополнительной, поскольку определяет причинную связь (казуальную связь) между общественными отношениями и необходимостью прямой формализации, что находит свое проявление через принятие и внедрение именно административных норм права. К категориям этой группы мы относим: традиции и обычаи (они формируют понятие обычного права), моральные принципы (формируют субъективный состав нормы права), правила, идеалы (сочетание уровня общественных отношений и личностного восприятия субъектов права).

Третья группа категорий обоснования норм права имеет отраслевое определение нормы права, фактические категории формируются в зависимости от отрасли права (т.е. для уголовного права это будут одни категории, гражданского – другие и т. д.).

Для административного права мы предлагаем следующий ряд категорий:

а) общественная безопасность (безопасность общества) как необходимый атрибут и условие развития общественных отношений, она составляет часть национальной безопасности, включая

при этом в себя общественную, социальную, экономическую безопасность;

б) режим применения нормы. В зависимости от внешних условий приспособленности, императивность нормы регулируется государственными институтами (по чрезвычайному положению фактически сокращаются конституционный перечень прав гражданина);

в) ответственность. Эта категория формирует оценку нормы с точки зрения вероятности и нарушения (фактически это оценка государством реальности, адекватности и ценности данной нормы).

Характерной особенностью акцессорной оценки нормы права является то, что для разных отраслей права присутствует разный уровень императивности выполнения данной нормы.

Шкалой измерения уровня императивности норм административного права как элемента общественных отношений является категория философии права – ценность. В административном праве одной из основных ценностей является безопасность общества.

На современном этапе развития права постепенно появляется логика норм и логика оценки норм, формируется современная теория аргументации, которая пытается проанализировать проблему объективности правовой нормы и ее оценки, описывает конкретные обоснования норм, используемых в случае активного употребления языка.

На сегодняшний день правовые оценки являются еще недостаточно разработанными с точки зрения административно-правовой науки.

Нормы и оценки играют особую роль в деятельности человека, в социальных и гуманитарных науках и в юридической теории, практике в частности.

Нормы и оценки (в области управления) обосновываются совсем по-другому, чем их описывает интерпретация. Оценки и отдельные случаи проявляются потому, что норма административного права выступает крайне необходимым и важным элементом не только юридической науки, но и социальных и гуманитарных теорий развития общества.

Фактически некоторые оценки норм права являются основными для социальных и гуманитарных знаний общества.

Одним из главных элементов разработки учения по обоснованию административно-правовой нормы является социальная теория, т.е. та часть теории права, которая анализирует общество в связи с вероятностями улучшений условий существования человека. Определяя альтернативные условия развития общества в тех или иных сферах развития жизни, эта теория рассматривает право как единственный возможный путь обеспечения прав, свобод отдельного человека, их защиту. Это мнение основано на основе отдельных оценочных суждений.

Юридическая деятельность невозможна без наличия правовых норм и их оценок. Административная наука, изучающая человека, гражданина и общество имеет своей конечной целью рационализацию и оптимизацию человеческой деятельности относительно права. Спецификой является то, что временем устанавливаются явные и неявные нормы административного права и оценки, основанные на определенной целостности общества. Главная проблема заключается не в устранении правовых норм, что в принципе невозможно с точки зрения права, а в обосновании активности нормативных и оценочных суждений в административно-правовой норме.

Наиболее важным средством является логический вывод одних норм права из других, это обусловлено наибольшим усовершенствованием общественных отношений и их постепенным усложнением. Проблемой логического обоснования правовой нормы занимается наука «логика», а именно, нормативная (догматическая) логика. Это проявление норм логики не допускает логических переходов от описательных (фактических) к формальным нормативным выводам.

Главный подход догматической логики говорит о том, что правовые нормы не могут охватить все общественные отношения, не все общественные отношения возможно урегулировать исключительно нормами административного права.

Один из основных логических законов дает понимание оценки норм административного права, этот закон прямого логического подхода трактуется так: S1 должно быть P, S2 должно быть P, SN должно быть P, S1, S2,



SN должно быть P, Таким образом, вся совокупность S должна быть P. Где. S1 – норма административного права; S2 – усовершенствованная норма административного права; SN – норма административного права, которая может быть принята в будущем; P – безопасность (общественная безопасность) – как главное условие устойчивого развития общества; n – вся совокупность общественных отношений, которая должна быть формализована государством.

Предложенный логический подход к оценке административно-правовой нормы как регулятора общественных отношений, рассмотрение их как гаранта безопасного развития общества является необходимым условием развития государства.

Исходя из этого, главными условиями позволяющими усовершенствовать административную норму права, адекватно усложнению общественных отношений, являются:

а) точное отражение в правовых предписаниях административного характера и учета закономерностей развития государственного и правового строения в общественных отношениях;

б) соответствие совершенствования норм административного права нормам морали и правосознания;

в) соблюдение требований системности (отсутствия противоречий) и других закономерностей действующей системы права при принятии административно-правовой нормы норм;

д) учета в процессе общественных отношений принципов регулировки и управления социальными процессами в обществе.

Таким образом, мы можем сделать некоторые промежуточные выводы относительно административной нормы права:

1) норма административного права может быть определена, установлена, санкционирована и ратифицирована государством, как общепринятое правило поведения, что предоставляет субъектам административного права определенный перечень прав и, соответственно, возлагает группу обязательств юридического характера;

2) административная норма является формально общим правилом поведения, т.е. эталоном поведения для граждан, других участников общественных отношений;

3) административная норма права – это абстрактное, общее, первично установленное правило поведения, которое при этом имеет формальный характер, выступает базовой категорией в системе права.

4) административная норма – это государственное властное предписание, что установлено императивно, одна из главных форм государственного управления;

5) административная норма права – это явление многоплановое, конкретное по составу, систематизирующее и формализующее общественные отношения с точки зрения достижения главной цели государства – установления безопасных условий для существования.

По мнению некоторых ученых, в области административного права норма административного права является единственной целостной и неделимой. Они считают, что проблематика развития и совершенствования административно-правовой нормы на сегодняшний день является завершённой и не требует дальнейшей разработки. Мы считаем, что проблема административно-правовой нормы, которая исследуется, актуальна и сегодня. Совершенствование общественных отношений и усовершенствование требует ответственного управления не только отраслевыми стандартами административного права, но и соответствующим развитием общей части административного права.

По нашему мнению, норма административного права имеет особую структуру, то есть специфическую компоновку ее отдельных элементов, строящихся на связи и соотношении отдельных созданных элементов.

При анализе структуры нормы административного права нужно исходить из установленного понимания данной категории.

В философии права под структурой понимают строение и внутреннюю форму организации системы, которые выражаются как единство взаимосвязей между элементами, законы представленных взаимосвязей [10, с. 287].

В классическом административном праве в структуру административно-правовой нормы включают три основных элемента: гипотезу, диспозицию и санкцию.

Если обобщить знания об административно-правовой норме, то возможно определить следующую характеристику каждого отдельного элемента:

1) гипотеза – это указание на конкретные фактические обстоятельства, (события) действия людей, совокупность действий (т.е. фактические составы) при которых административная норма права вступает в действие;

2) диспозиция – сердцевина нормы права, т.е. указание права (правила) поведения, которым должны пользоваться субъекты и объекты права, отношение к условиям указанным в диспозиции;

3) санкция – вид и мера возможного наказания (мера ответственности) для тех субъектов, которые не выполнили (активными действиями или бездейтельностью) предписания, содержащиеся в диспозиции, или меры поощрения за точное выполнение условий диспозиции. Главная черта санкции в административном праве – это принудить субъекты и объекты административного права действовать в соответствии с предписаниями норм административного права.

В современной теории права проблема норм относится к числу дискуссионных. Взгляды современных ученых юристов разделились. Первая группа ученых считает, что административная норма имеет исключительно три элемента, которые перечислены выше; другие группы ученых-юристов считают, что административная норма имеет двухъярусную структуру, к которой относят конструкцию: гипотеза – диспозиция или гипотеза – санкция. При этом мы можем констатировать, что в теории права существует определенный плюрализм относительно взглядов на норму права. Так, С.С. Алексеев предлагает с достаточной четкостью провести разделение между логическими нормами и нормами-предписаниями [11, с. 124]. По его мнению логическая норма включает в себя три элемента (это полная норма), а норма-предписание – два: или гипотезу и диспозицию, или гипотезу и санкцию [11, с. 129].

С. Комаров, при анализе норм административного права, выделяет не три, а четыре элемента, поскольку, как он считает, гипотеза состоит из двух элементов: гипотезы – диспозиции и



гипотезы – санкции [12, с. 67]. В итоге формируется структура административно-правовой нормы: условия применения административного запрета – административный запрет, условия применения санкции – административная санкция.

Можно определить, что трансформация нормы административного права – это процесс видоизменения и изменения структуры нормы административного права, в зависимости от отраслевого применения и конечного назначения нормы.

На наш взгляд, составление структуры нормы права из трех или четырех пунктов является условием, которое фактически зависит от области права и уровня эффективности или адекватности применения этой нормы в реальной жизни.

Классическая норма административного права имеет три элемента – это объективно отражает уровень формализации общественных отношений посредством административных механизмов. Дальнейшее разделение или дробление этих норм на подгруппы является, по нашему мнению, ложным путем развития административного права.

Если говорить о рассмотрении классических проблем норм административного права с точки зрения главной цели реализации общественных отношений, эталоном эффективности норм права можно определить общественную безопасность, являющуюся необходимым аксессуаром (вспомогательным) элементом нормы административного права. Этот элемент проявляется в отраслевых компонентах, регулируемых административным правом. Одним из таких компонентов является общественная безопасность – неотъемлемая часть национальной безопасности.

Общественной безопасностью в административном праве является состояние общества, при котором отсутствуют угрозы обществу различного происхождения, при этом данное состояние регулируется государством при помощи административных норм права.

Основной задачей этого элемента нормы административного права является сглаживание административных механизмов по обеспечению национальной и государственной безопасности в особых условиях (режим чрезвычайного положения, военное

положение). Этим элементом, по нашему мнению, выступает *констатация* – это определение внешних и внутренних обстоятельств, при которых обществу может быть нанесен ущерб, что как регулируется государством, так и находится вне пределов его компетенции. Одним из примеров наличия констатации как элемента административно-правовой нормы является статья 37 Закона Украины «Об основах национальной безопасности» [13]. В ней перечисляются внешние и внутренние угрозы государственной безопасности. Перечисленные в статье угрозы подразделяются законодателем на сферы: экономическую, социальную, военную и другие. Но не определяется механизм нейтрализации этих угроз, не выносятся предложения или указания для деятельности органов исполнительной власти для их преодоления или нейтрализации. Кроме того, в данной системе полностью отсутствуют ссылки на ответственность субъектов и объектов обеспечения национальной безопасности, их деятельность по преодолению этих угроз.

**Выводы.** Таким образом, мы считаем, что структура норм некоторых статей, которые регулируют национальную и общественную безопасность, не соответствует классической классификации структуры нормы административного права. Это дает нам повод говорить о том, что осложнения в сфере общественных отношений по обеспечению национальной безопасности привело к появлению нового элемента структуры нормы административного права – констатации. В итоге мы можем говорить о том, что норма административного права в сфере обеспечения национальной и общественной безопасности может состоять из четырех элементов: гипотезы, констатации, санкции и диспозиции. Вероятность и варьирование этих элементов зависит от внешних условий и применения, необходимости и оперативности данных норм, адекватности защиты общества от возможных угроз.

#### Список использованной литературы:

1. Коркунов М. Общая теория права (1901): Учебник. 2-е изд.- СПб: Элемент, 2011

2. Тарановский Ф.В. Учебник энциклопедии права, Юрьев, 1917, стр. 143–164;

3. Байтин Н. Теория права и государства в связи с теорией нравственности т. II Москва, 1967.

4. Недбайло П. Толкование советских правовых норм: Монография.- Москва, Наука и жизнь, 1975

5. Калюжный Р.А. Административное право: уч. пособие. – Киев, КИИГА, 1992

6.В.Колпаков Феномен деликта в административном праве: монография: Киев – КНУВС, 1999

7. О. Кузьменко Система административного права: понятие и сущность: уч. пособие: Киев, НАВСУ, 2003

8. Административное право: уч. пособие/В.О. Заросило, Д.О. Беззубов и др.: Киев, УДУФМТ, 2012

9. Административное право Украины/А.Н. Подоляка, Д.О. Беззубов, В.О. Заросило и др.: Киев, МАУП, 2013

10. В.С. Нерсисянц Философия права: учебник, Москва, Норма, 1997, 326 с.

11. Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. – М.: Юрид. лит., 1971. – 223 с.

12. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник, 7-е изд.- СПб: Питер, 2006

13. Закон Украины «Об основах национальной безопасности» от 2009 года с изменениями и дополнениями, Киев, МП «Леся», 2011 год