

**В. А. БАБИЧ**

*Володимир Анатолійович Бабич, кандидат юридичних наук, доцент Національного університету ДПС України*

### **СУСПІЛЬНА НЕБЕЗПЕКА ЯК КАТЕГОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРАВА**

Сучасний розвиток доктрини адміністративного права ставить на порядок денний необхідність переосмислення усталеного сприйняття тих чи інших адміністративно-правових феноменів. Зокрема одним з актуальних питань науки адміністративного права, яке потребує свого дослідження із урахуванням модерних тенденцій розвитку адміністративно-правової галузі, є ознаки адміністративного правопорушення. Особливу проблему у даному контексті становить визначення змісту понять суспільної шкідливості та суспільної небезпеки, а також можливість введення останнього у канву адміністративно-правової матерії.

Це питання тією чи іншої мірою досліджували такі відомі вчені, як Ю. А. Тихомиров, Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк, С. В. Ващенко, Л. Л. Попов, С. В. Ківалов, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, М. П. Кучерявенко, А. П. Ключніченко, Д. М. Лук'янець, С. С. Бородін, С. С. Громико, В. К. Шкарупа, Т. О. Коломоєць, В. М. Манохін.

Відповідно до ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність<sup>1</sup>.

Загальновідомим є те, що теорія права розрізняє фактичні та правові підстави настання юридичної відповідальності взагалі й адміністративної зокрема. Фактичними підставами адміністративної відповідальності є акт поведінки людини (проступок), що порушує норми права. Юридичною підставою адміністративної відповідальності є склад адміністративного проступку, під яким розуміють сукупність юридичних фактів (елементів та ознак) об'єктивного та суб'єктивного походження, необхідних і достатніх для кваліфікації протиправного діяння у якості правопорушення. Названі ознаки досліджені відносно адміністративної відповідальності. Тому коротко зупинімося на особливих ознаках, наявність яких зумовлює застосування заходів адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення. До таких ознак відносять: протиправність, винність, караність та суспільну шкідливість.

Під протиправністю розуміють те, що адміністративне правопорушення спрямовано на порушення чи невиконання існуючих норм законодавства, що входить у галузь адміністративного права.

Поняття винності означає, що адміністративне правопорушення вчиняється шляхом дії чи бездіяльності та може бути вчинено умисно або з необережності.

Караність передбачає, що за вчинення саме цього конкретного правопорушення особа нестиме передбачену чинним законодавством адміністративну відповідальність.

Суспільна шкідливість (небезпека) означає, що адміністративне правопорушення шкодить або є небезпечним для тих суспільних відносин, що охороняються нормами адміністративного права.

Однак, з огляду на мету цього дослідження, треба детальніше розглянути останню з чотирьох перелічених ознак.

У КУпАП (зокрема, статті 10 і 11) законодавець оперує поняттям шкідливості лише щодо наслідків правопорушення, проте на теоретичному рівні виникає питання про співвідношення понять суспільної шкідливості та суспільної небезпеки.

Вітчизняні та зарубіжні науковці мають різні думки з цього питання, проте наведемо лише окремі з найхарактерніших висловлювань з цього приводу.

Вітчизняний науковець-адміністративіст Л. В. Коваль зазначає, що КУпАП прямо не називає проступки «суспільно небезпечними», але й не закриває шлях до цього<sup>2</sup>. Звичайно, будь-яке правопорушення шкідливе для суспільства, тому що ним тією чи іншою мірою завдано, збиток суспільним відносинам, урегульованим правовими нормами (матеріальний, моральний тощо), або створюється реальна погроза нане-

сення збитку (шкоди), і адміністративні правопорушення не становлять у цьому сенсі виняток. У цьому можна переконатися, виходячи насамперед з мети, що стоїть перед законодавством, яке встановлює адміністративну відповідальність.

Так, М. І. Іншин у коментарі до ст. 23 КУпАП зазначає, що застосування заходів адміністративного стягнення має на меті:

- 1) виховання правопорушника в дусі додержання вимог закону;
- 2) вплив шляхом застосування стягнення на свідомість правопорушника для подальшого добровільного, свідомого виконання своїх обов'язків;
- 3) запобігання вчиненню правопорушення як з боку правопорушника, так й інших осіб.

У свою чергу С. В. Ківалов вважає, що всі протиправні діяння, а також і адміністративні проступки, суспільно небезпечні; він акцентує увагу на тому, що проступки відрізняються від злочинів тільки ступенем суспільної небезпеки<sup>4</sup>.

З ним погоджуються ряд російських вчених-адміністративістів, зокрема С. С. Бородин, С. С. Громико вважають, що сутність адміністративного правопорушення визначається його суспільною небезпекою<sup>5</sup>.

Логічним продовженням цієї лінії є позиція Л. Л. Попова, який у своїх працях зазначає, що адміністративним правопорушенням приналежна не просто шкода чи шкідливість, а саме суспільна небезпека як матеріальна ознака будь-якого правопорушення<sup>6</sup>.

Цю саму думку поділяє вітчизняний вчений О. О. Погрібний, який стверджує: «Адміністративні проступки відрізняються від злочинів меншим ступенем суспільної небезпеки, відсутністю великої шкоди для суспільства, яку завдають йому злочини»<sup>7</sup>.

Іншої думки додержується у своїх працях В. М. Манохин. Він вважає, що усі протиправні діяння є шкідливими для суспільства, проте суспільно небезпечними можна визнати лише такі, які заподіяли або можуть заподіяти суттєву шкоду суспільним відносинам. Антисуспільний характер таких діянь є настільки великим, що вони небезпечні для нашого суспільства, а тому визнані злочинами, і боротьба з ними ведеться шляхом залучення винних до кримінальної відповідальності. Проступки, як правило, через малозначущість не є суспільно небезпечними<sup>8</sup>.

Ще один варіант погляду на цю проблему відображено у працях А. П. Ключниченка, який зазначає, що суспільно небезпечними є тільки злочини, а адміністративний проступок – суспільно шкідливим<sup>9</sup>.

Більш поміркованою є позиція Д. М. Бахраха. На його думку, тільки певна частина адміністративних проступків має суспільну небезпеку, тому їх більшість позбавлена цієї якості<sup>10</sup>.

Проаналізувавши публікації, що стосуються цієї тематики, автор підтримує позицію С. В. Ківалова. Це зумовлено, зокрема, такими особливостями: по-перше, усі види правопорушень часто мають загальний об'єкт замаху; по-друге, суспільна небезпека визначається не лише характером єдиного правопорушення, а їхньою сукупністю; по-третє, суспільна небезпека виявляється в самій їх протиправності; по-четверте, суспільна небезпека проявляється в шкідливості правопорушень, тому протиставлення суспільної небезпеки шкідливості є безпідставним; по-п'яте, постійно відбувається процес декриміналізації одних і тих самих за своїм характером правопорушень, що підтверджує принципову соціальну однорідність відповідних правопорушень; по-шосте, якщо адміністративні правопорушення не є суспільно небезпечними, то чи обґрунтована державна репресія за їх вчинення; по-сьоме, за деякі адміністративні правопорушення передбачена більш суворая відповідальність, ніж за певні злочини; по-восьме, численні однорідні правопорушення у разі їх неодноразового вчинення визнаються злочинами; по-дев'яте, ступінь суспільної небезпеки лежить в основі розмежування злочинів і адміністративних правопорушень взагалі (зовнішньо схожих), частково схожих злочинів і адміністративних правопорушень особливо.

Зважаючи на це, адміністративним проступком у загальному вигляді слід вважати не лише суспільно шкідливе, а й суспільно небезпечне діяння, що посягає на суспільний порядок, власність, господарські та інші суспільні відносини, такі, що охороняються адміністративними санкціями.

Висвітлюючи поняття суспільної шкідливості (небезпеки), треба зупинитися на такому цікавому нормативно-правовому акті, як концепція реформування кримінальної юстиції України<sup>11</sup>.

Однією з особливостей цього документа є пропозиція ввести поняття кримінального проступку, яке охоплюватиме окремі діяння, що за чинним Кримінальним кодексом України відносяться до злочинів невеликої тяжкості, які відповідно до політики гуманізації кримінального законодавства будуть визнані законодавцем такими, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки, а також ті, які передбачені чинним КУпАП і мають судову юрисдикцію та не є управлінськими (адміністративними) за своєю суттю (дрібне хуліганство, дрібне викрадення чужого майна тощо)<sup>12</sup>.

Така пропозиція є не зовсім адекватною у контексті гуманізації законодавства, адже переводить окремі адміністративні правопорушення у розряд кримінальних проступків, що ніяк не може бути гуманним. Крім того, якщо законодавець все-таки наважиться перевести окремі злочини до категорії кримінальних проступків, то чи не гуманніше буде віднести їх до компетенції КУпАП із застосуванням суттєвіших за розмірами адміністративних стягнень. Також слід підкреслити, що автори концепції пропонують за вчинення кримінальних проступків застосовувати такі стягнення, як: короткострокове позбавлення волі, штраф у певному обмеженому розмірі, позбавлення спеціальних прав, залучення до обов'язкових робіт тощо, а також спеціальну конфіскацію. Такий підхід буде недоречним. Більшість з перелічених вище стягнень уже давно міститься у КУпАП і створювати новий кодифікований нормативно-правовий акт, який вміщуватиме аналогічні склади правопорушень та дублюватиме види покарань, є нелогічним та необґрунтованим.

На нашу думку, законодавчо потрібно було би закріпити те, що адміністративні правопорушення за своєю природою є не лише суспільно шкідливими, а й суспільно небезпечними діями, що у свою чергу дасть можливість вести мову про перенесення ряду правопорушень, ступінь суспільної небезпеки яких є недосить значним, з Кримінального кодексу України до КУпАП.

Таким чином, законодавець знижує рівень суспільної небезпеки, переводячи визначені ним дії з категорії злочинів до категорії адміністративних правопорушень.

Підсумовуючи вищевикладене, можна з впевненістю стверджувати, що сучасні тенденції розвитку законодавства та теорії права спонукають викласти поняття адміністративного правопорушення (ст. 9 КУпАП) у такій редакції: адміністративним правопорушенням визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління та інші сфери суспільних відносин і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Виключивши при цьому другий абзац ст. 9 КУпАП.

Такий підхід буде корисним з практичної точки зору, тому що:

- 1) дасть можливість раз і назавжди чітко відокремити злочин від адміністративного правопорушення;
- 2) дозволить суттєво підвищити ефективність застосування правових норм;
- 3) поставить крапку у дискусіях щодо суспільної шкідливості чи суспільної небезпеки адміністративного правопорушення, закріпивши за адміністративним правопорушенням статус меншої суспільної небезпеки, ніж за злочином;
- 4) зменшить негативне соціальне навантаження, що виникає у суспільстві, через застосування державними органами кримінального покарання, за діяння, які не мають високого ступеня суспільної небезпеки;
- 5) сприятиме справжній, а не уявній гуманізації кримінальної юстиції, та наближенню до правових стандартів розвинутих країн.

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731-10&p=1318837381033066>

<sup>2</sup> Коваль Л. В. Адміністративне право України / Л. В. Коваль. – К.: Основи, 1994. – С. 27.

<sup>3</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. – 2-ге вид. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 655 с. – С. 21.

<sup>4</sup> Кивалов С. В. Таможенне право (адміністративна відповідальність за порушення таможених правил) / С. В. Кивалов. – Одеса: Астропринт, 1996. – С. 17.

<sup>5</sup> Адміністративне право. Общая и Особенная часть: курс лекций / С. С. Бородин, С. С. Громыко. – ГУАП. СПб., 2007. – С. 199–200.

<sup>6</sup> Адміністративне право / Под ред Л. Л. Попова. – 2-е издание. – М.: Юристъ, 2005 – С. 172.

<sup>7</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. – 2-ге вид. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – С. 21.

<sup>8</sup> Советское адміністративное право / Под ред. В. Манохина. – М.: Юридическая литература, 1977. – С. 229.

<sup>9</sup> Ключишниченко А. П. Мери адміністративного принуждения, применяемые милицией: учебное пособие./ А. П. Ключишниченко – К.: НИ и РИО КВШ МВД СССР, им. Ф. Э. Держинского, 1979. – С. 18.

<sup>10</sup> Бахрах Д. Н. Понятие правонарушения (проступка) по адміністративному законодательству: учебное пособие / Д. Н. Бахрах. – М., 1988. – С. 23.

<sup>11</sup> Концепція реформування кримінальної юстиції України: Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 12. – Ст. 486. – С. 79.

<sup>12</sup> Там само. – С. 80.

#### Резюме

Статтю присвячено дослідженню такої ознаки адміністративного правопорушення, як суспільна небезпека, та доцільності використання поняття «суспільна небезпека» замість поняття «суспільна шкідливість» у контексті гуманізації вітчизняного законодавства.

**Ключові слова:** адміністративне правопорушення, суспільна шкідливість, суспільна небезпека, гуманізація покарань.

#### Резюме

Статья посвящена исследованию такого признака административного правонарушения, как общественная опасность, и возможности использования понятия «общественная опасность» вместо понятия «общественная вредность» в контексте гуманизации отечественного законодательства.

**Ключевые слова:** административное правонарушение, общественная вредность, общественная опасность, гуманизация наказаний.

#### Summary

This article is dedicated to the study of such a trait of an administrative offense as a public danger and the possibility of using the concept of public danger instead of the concept in the context of the social harm of humanizing domestic legislation.

**Key words:** administrative offense harmfulness of public, public danger, the humanization of punishment.

Отримано 18.11.2011

**Д. О. ГЕТМАНЦЕВ**

*Данило Олександрович Гетманцев, кандидат юридичних наук, доцент Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## **ЩОДО ЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ІНТЕРЕСУ ДЛЯ ФІНАНСОВОГО ПРАВА**

Аналіз стану фінансів дозволяє робити висновки про глибинні причини та проблеми, якими характеризуються суспільні відносини, що відповідають певному історичному часу та національним особливостям. Світова економічна та фінансова криза, яку держави усього світу намагаються подолати останні роки, черговий раз підтвердила вірність даного вислову. І саме на таких етапах зростає роль аналітики й науки – з метою осмислити підстави виникнення кризи, дослідити шляхи її подолання та запропонувати кроки якщо не з усунення у майбутньому аналогічних проблем, то хоча б мінімізації негативних наслідків від їх проходження.

У цьому сенсі представникам фінансової науки відводиться неабияке місце. Оскільки саме предметно-прикладний характер фінансово-правового регулювання дозволяє вирішувати значну кількість проблем не лише науково-методологічного, але й прикладного характеру, які існують у системі фінансових правовідносин у державі. При цьому спільні зусилля мають бути спрямовані, з одного боку, на задоволення публічних інтересів, а з інших – на дотримання прав юридичних та фізичних осіб – носіїв фінансових суб'єктивних юридичних обов'язків.

Не викликає сумнівів, що проблема правового регулювання відносин із мобілізації, розподілу, перерозподілу, використання і контролю фінансових ресурсів відноситься до однієї з найактуальніших проблем сучасності. Недаремно висловлюють думки, що в юридичному відношенні це складна міждисциплінарна проблема<sup>1</sup>. З цим, певною мірою, слід погодитися. Адже фінанси – це категорія не лише економічна; вона несе і політичне, і певною мірою – навіть філософське навантаження. І правове регулювання цієї категорії служить не вихідною причиною існування фінансів, а скоріш – обов'язковою оболонкою, поза якою уявити існування держави нині просто неможливо. Складність категорії «фінанси» викликає необхідність вирішення проблем, пов'язаних з їх існуванням та обігом, одночасно у декількох площинах – економічного, суспільного, нормативного характеру.

До однієї з вихідних засад, що сприяє вирішенню проблем обігу фінансів та визначенню їх ролі у нормальному функціонуванні й розвитку держави, відноситься публічний інтерес, що лежить в основі публічної фінансової діяльності. Слід зауважити, що на наявність публічного інтересу та його провідну роль у задоволенні потреб держави й суспільства в цілому все частіше починають зауважувати у фаховій літературі з фінансового права. Достатньо подивитися праці останнього десятиріччя хоча б провідних фінансистів України й Росії, для того, щоб підтвердити вірність цієї тези. Адже так чи інакше публічний інтерес згадується у працях Д. О. Вінницького, Л. К. Воронової, С. В. Запольського, М. В. Карасьової, О. В. Музики-Стефанчук, А. А. Нечай, О. П. Орлюк, Н. Ю. Пришви, П. С. Пацурківського, Д. М. Щокина та деяких інших науковців. Водночас розкриття його ролі чи значення для здійснення публічної фінансової діяльності жодною мірою не відповідає повністю тим потребам, які нині стоять перед наукою фінансового права, враховуючи усі процеси економічного, й правового характеру, якими характеризуються останні роки суспільного розвитку.

Саме тому будь-які дослідження, спрямовані на розкриття значення публічного інтересу у процесі здійснення фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, ще довго залишатимуться актуальними. І тому обрання в якості предмету дослідження у даній статті саме цих питань заслуговує, на наш погляд, на безперечну увагу.

Фінансова діяльність держави, як нині звучить в юридичній літературі (до чого ще не раз будемо повертатися в роботі), становить плановану та систематичну діяльність держави й органів місцевого самоврядування у сфері мобілізації, розподілу, перерозподілу та використання публічних фондів коштів із метою виконання покладених на них завдань та функцій та задоволення публічного інтересу<sup>2</sup>. Фактично, публічна фінансова діяльність об'єднує в собі фінансову діяльність держави та органів місцевого самоврядування. Метою такого об'єднання виступають, на погляд деяких вчених, уточнення предмета регулювання фінансового права, лаконічність, повнота й точність базового поняття фінансової діяльності, навколо якої будується все фінансове право як публічна галузь права<sup>3</sup>.

Але що таке «публічний інтерес», на задоволення якого спрямовується фінансова діяльність держави та органів місцевого самоврядування? В юридичній літературі відмічають проблему надзвичайної складності у наданні визначення поняття «публічний (суспільний) інтерес». Адже часто відповідь на питання – існує у певному випадку публічний інтерес чи ні – залежить від аналізу конкретних обставин. І оцінка наявності публічного (суспільного) інтересу, як свідчить практика, ускладнюється частіш за все тим, що дана категорія не постійна в часі й у просторі<sup>4</sup>. І те, що вчора відповідало публічним інтересам, сьогодні може їм супере-