



КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Ф.В.Веніславський

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права України
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого (м. Харків)

УДК 342.5

ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВОМ В ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІЙ СФЕРІ ЯК ЗАГРОЗА СТАБІЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню проблеми зловживання правом суб'єктами публічно-правових відносин і його впливу на забезпечення стабільності конституційного ладу України. Зроблено висновок, що даний вид зловживання правом є найнебезпечнішим, оскільки підриває самі основи правової системи, породжує розчарування правом як соціальною цінністю, знижує ефективність державного механізму, загрожує конституційній стабільності.

Статья посвящена исследованию проблемы злоупотребления правом субъектами публично-правовых отношений и его влияния на обеспечение стабильности конституционного строя Украины. Сделан вывод о том, что данный вид злоупотребления правом является наиболее опасным, поскольку подрывает сами основы правовой системы, порождает разочарование правом как социальной ценностью, снижает эффективность государственного механизма, угрожает конституционной стабильности.

This item is devoted research of a problem of abusing of the right by subjects publicly-legal relations and its influences on maintenance of stability of the constitutional system of Ukraine. The conclusion that the given kind of abusing of the right is the most dangerous as undermines bases of legal system is drawn, generates disappointment the right as social value, reduces efficiency of a machinery of government, threatens the constitutional stability.

Соціальна цінність права як універсального регулятора суспільних відносин, насамперед, проявляється в його практичній реалізації, тобто в реальному втіленні нормативності правових приписів в життя соціуму. Для становлення ж України як демократичної, правової держави особливо важливого значення набуває проблема практич-

© Веніславський Ф.В., 2009.



ної реалізації конституційних норм, які, закріплюючи основоположні принципи конституційного ладу, права і свободи людини, їх гарантії, засади організації та функціонування інститутів держави і суспільства, виступають системоутворюючим чинником та фундаментом для усієї системи права в цілому. Наслідком цього процесу має стати встановлення в державі режиму конституційної законності та правопорядку (а як зазначається в літературі, правопорядок зберігає стабільність і надійність в соціумі [1, с. 627]), що, в свою чергу, забезпечується практичною дією двох головних конституційних принципів чи типів правового регулювання: загально-дозвільного та спеціально-дозвільного. Відповідно до першого відбувається правова регламентація взаємовідносин між людьми, між інститутами громадянського суспільства, яким гарантується можливість діяти будь-яким чином та у будь-який спосіб, не порушуючи індивідуальну свободу, права і свободи інших людей чи законодавчо встановлені заборони. Другий принцип поширює свій нормативний вплив виключно на органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, зобов'язуючи їх діяти лише таким чином та у такий спосіб, як це прямо передбачено конституційно-правовими нормами і лише в межах закріпленої за ними компетенції. У своїй сукупності все це є необхідною передумовою забезпечення стабільності існуючого в Україні конституційного ладу і його засад.

Разом із тим, практика функціонування майже всієї системи органів публічної влади свідчить, що їх владна діяльність досить часто поєднується з таким негативним соціальним явищем, як зловживання правом. Тобто носії владних повноважень нерідко використовують надані їм Конституцією та законами України правові можливості для досягнення зовсім інших соціально-значимих результатів, ніж ті, заради яких і було прийнято відповідні конституційно-правові норми. У результаті подібного зловживання правом завдається суттєвої шкоди не лише правам, свободам і законним інтересам громадян, але й державі й суспільству в цілому. Подібна ситуація є вкрай небезпечною і недопустимою в демократичній, правовій державі, оскільки з одного боку це призводить до зневіри широкого загалу у праві як соціальній цінності, а з другого — становить пряму загрозу стабільності конституційного ладу, адже внаслідок цього, фактично спотворюється сутність головних правових принципів, що становлять його засади та порушується встановлений порядок функціонування всього державно-правового механізму, всієї системи конституційно-правових відносин.

Аналіз спеціальної наукової літератури свідчить, що на сьогоднішній день в Україні проблема “зловживання правом” залишається недостатньо дослідженою ні на теоретичному рівні, ні в конституційно-правовій науці, оскільки до недавнього часу на неї звертали свою увагу лише науковці в галузі цивільного і, частково — кримінального права. Але навіть серед них немає єдності в питанні щодо обґрунтованості виокремлення цієї специфічної наукової категорії та відповідного правового явища [2]. Як наслідок нормативне закріплення терміну “зловживання правом” особливого поширення в Україні все ще не набуло, і міститься лише в кількох законодавчих актах: в Цивільному Кодексі України, який не допускає дії особи, що вчиняються з наміром завдати шкоди іншій особі, а також зловживання правом в інших формах (ч. 3 ст. 13); в Законах України “Про судоустрій”, який забороняє зловживання правом в процесі дисциплінарного провадження щодо суддів (ч. 3 ст. 197), “Про Конституційний Суд України”, відповідно до якого зловживання правом визнається неодноразове направлення конституційного подання чи конституційного звернення з того самого питання, що вже розглядалося Конституційним Судом (ст. 60) та “Про інформацію”, ст. 46 якого не допускає зловживання правом на інформацію. При цьому власне термін “зловживання” використовується і в інших нормативно-правових актах, але не у поєднанні з вказівкою на право, як об’єкт такого зловживання (зловживання монополієм становисем, зловживанням доступом до інформації, зловживання службовим становисем тощо).

Слід зазначити, що окремі аспекти проблеми “зловживання правом” розглядали в своїх наукових працях такі науковці, як: Г. А. Гаджиєв, Н. О. Дурново, В. П. Грибанов, С. Г. Зайцева, Н. С. Маленін, О. О. Малиновський, І. В. Советніков, І. Є. Сенніков, Г. О. Смірнова, О. А. Сухорукова, М. М. Хміль [3-13] та інші. Проблеми конституційного ладу досліджували в своїх роботах такі науковці, як: Н. О. Боброва, Н. О. Богданова, О. П. Заєць, В. Т. Кабишев, В. Ф. Погорілко, О. Г. Румянцев, Ю. М. Тодика [14-20] та інші вчені-правознавці. Однак, якщо теоретичними розробками проблеми зловживання правом в Україні займалося не дуже багато вчених, то конституційно-правові дослідження в цій сфері фактично відсутні взагалі. Окремо не



досліджувався і взаємозв'язок зловживання правом в публічно-правовій сфері та забезпечення стабільності й непорушності конституційного ладу України і його засад, що свідчить про актуальність та суттєве практичне значення теоретичної розробки цієї наукової проблеми, особливо з огляду на сучасні вітчизняні реалії.

З огляду на те, що особливо небезпечним для конституційного правопорядку й стабільності конституційного ладу України в цілому є зловживання правом з боку суб'єктів державно-владних повноважень, від дій та рішень яких досить часто залежить загальне становище в суспільстві й державі, добробут мільйонів громадян, вважаємо за доцільне системно дослідити проблему зловживання правом в публічно-правовій сфері суспільних відносин, з'ясувати його вплив на різноманітні соціальні процеси, належне функціонування державного механізму. Як слушно відмічає М. М. Хміль, актуальність цього дослідження обумовлюється й необхідністю запобігання соціальному злу, яким є зловживання правом, що руйнує засади, на яких базуються фундаментальні цінності громадянського суспільства [13, с. 3]. В результаті знижується рівень правосвідомості громадянина, розвивається нігілістичне ставлення до права, зростає число правопорушень, ставиться під загрозу конституційний лад, як цілісна система реально існуючих суспільних відносин, опосередкованих демократичним, гуманним правовим статусом особи, демократичними принципами формування, організації й функціонування державної влади, взаємодією різних її органів, вільною діяльністю інститутів громадянського суспільства, закріплених і гарантованих конституційно-правовими нормами.

Не маючи на меті здійснення в цій роботі детального дослідження змісту категорії “зловживання правом”, лише зазначимо, що її сутність, на наш погляд, полягає у використанні права всупереч його соціальному призначенню, для досягнення іншої мети, ніж тієї, необхідності досягнення якої передбачав законодавець в процесі формування даного правила поведінки. Разом з тим, як свідчить аналіз наукової літератури, переважна більшість дослідників проблеми зловживання правом, розглядають його лише стосовно суб'єктивних прав людини, зазначаючи, що будь-який суб'єкт може зловживати лише своїми суб'єктивними правами та свободами. На наш погляд, такий підхід не повною мірою відбиває усієї специфіки цього явища, особливо в публічно-правовій сфері. Зокрема, важко погодитися з О. О. Малиновським, який аналізуючи політичну шкоду, якої завдає зловживання правом суспільству і державі, пов'язує її лише зі здійсненням суб'єктивних конституційних прав та свобод (зловживання виборчим правом, правом на участь у референдумі тощо) [8, с. 66], і не розглядає зловживання правом з боку органів публічної влади та їх посадових осіб. Адже, наприклад, Президент України, застосовуючи без достатніх на це підстав, право вето щодо законів, прийнятих парламентом, реалізує не своє суб'єктивне право, як фізична особа, а свої конституційні повноваження, як державно-владна інституція. Так само усі інші носії публічно-владних повноважень, як правило, зловживають не своїми суб'єктивними правами, а закріпленими за ними повноваженнями, своєю компетенцією. При цьому, особливо слід наголосити, що подібні зловживання правом суб'єктами владних повноважень призводять до значно більш негативних наслідків, ніж зловживання суб'єктивним правом з боку пересічного громадянина.

Окремо слід зазначити, що у вітчизняній науковій літературі практично не досліджено проблему теоретичного розмежування таких понять та явищ, як власне зловживання правом, зловживання владою, зловживання службовим становищем, перевищення влади, перевищення службових повноважень, зловживання правовим статусом. Незважаючи на певну близькість цих видів позаправової поведінки суб'єктів публічно-владних повноважень, між ними існує суттєва різниця, оскільки деякі з них є правопорушеннями чи злочинами, а інші — просто неправовими діями, за які не передбачено жодної юридичної відповідальності. Однак, на нашу думку, подібне розмежування носить достатньо умовний і, здебільшого, суто функціональний характер, оскільки, в даному випадку можна говорити лише про різні форми зловживання правом в процесі його застосування, про зловживання тими правовими можливостями, які надаються відповідним суб'єктам — носіям владних повноважень. Адже застосування права є однією із загальноовизнаних форм його реалізації, в процесі якої, поза всяким сумнівом, можливі і зловживання. Тому одним з найбільш актуальних завдань сьогодення є недопущення зловживання правом, створення відповідних правових механізмів запобігання цьому негативному соціально-правовому явищу.

Разом із тим, аналіз положень Конституції України дозволяє, на наш погляд, зробити обґрунтований висновок, що неприпустимість зловживання правом слід вважати одним з конституційних принципів, які закріплені в тексті Основного Закону



опосередковано, тобто який впливає з низки конституційних положень: (зі ст.ст. 3, 6, 19, 68 та норм, що закріплюють вичерпний перелік повноважень органів публічної влади). В підтвердження цьому висновку можна навести точку зору Г. А. Гаджиева, який вважає, що принцип недопустимості зловживання суб'єктивними правами є загальним принципом права, який знайшов свій вираз у формі конституційного принципу, відповідно до якого здійснення прав і свобод людини і громадянина не повинно порушувати права і свободи інших осіб [21, с. 105]. Практично з таких же позицій виходить і О. О. Малиновський, який зазначає, що принцип недопустимості зловживання правом пронизує своїм нормативним впливом не лише окремі галузі права, але й всю систему права в цілому [8, с. 171], тобто відноситься до основоположних правових принципів, які, в силу своєї важливості, закріплено саме на конституційному рівні. Більше того, на думку М. М. Хміля, принцип неприпустимості зловживання правом, базуючись на фундаментальних загальнолюдських цінностях і категоріях, за своїм значенням стоїть в одному ряду з такими загальнолюдськими принципами як гуманізм, демократизм, справедливість. Але найбільш важливе значення цей принцип має для всієї правової дійсності, оскільки саме він покладений в основу гуманного, справедливого, законного здійснення посадових повноважень агентами державної влади. На основі даного принципу чинне законодавство встановлює юридичну відповідальність державних службовців, посадових осіб за перевищення ними своїх повноважень, здійснення наданих їм прав у протиріччя з їх призначенням [13, с. 14, 16].

Дослідження проблеми зловживання правом в публічно-правовій сфері було б неповним без аналізу відповідної конституційно-правової практики. У зв'язку з цим необхідно відмітити, що практично вся новітня історія України переповнена прикладами прийняття органами влади неправових рішень, видання державно-владними інституціями актів з суттєвим перевищенням своїх повноважень тощо. При чому такі рішення приймаються і Президентом України і парламентом, і урядом, і місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. До найбільш поширених прикладів зловживання правом в публічно-правовій сфері, на наш погляд, можна віднести:

- а) призначення Президентом України всупереч вимогам Конституції виконуючих обов'язки керівників центральних органів виконавчої влади і голів обласних державних адміністрацій;
- б) неодноразове застосування главою держави права вето до одного й того ж закону;
- в) масове зупинення Президентом України актів Кабінету Міністрів з мотивів їх неконституційності зі зверненням до Конституційного Суду;
- г) небажання парламенту тривалий час виконати конституційну вимогу й прийняти закон, який би врегулював його власну діяльність;
- г) прийняття парламентом вочевидь неконституційних законів, котрі продовжують діяти протягом значного періоду часу;
- д) масове добровільне припинення народними депутатами своїх повноважень, з метою дострокового припинення повноважень парламенту та погроза новообраних народних депутатів відмовитися від складання присяги, як засіб політичного шантажу;
- е) голосування народними депутатами України чужими картками, відсутність окремих народних депутатів у сесійній залі, про що навіть укладаються неофіційні угоди між різними політичними силами;
- ж) зловживання правом на депутатський запит — у засобах масової інформації друкуються неофіційні розцінки за його направлення;
- з) використання депутатського мандату як засобу вчинення завідомо неправомірних дій — блокування роботи органів державної влади тощо;
- і) врегулювання Кабінетом Міністрів України суспільних відносин, що потребують, відповідно до Конституції України виключного законодавчого регулювання;
- ї) прийняття органами місцевого самоврядування незаконних рішень тощо.

Особливо небезпечними подібні випадки зловживання правом є тому, що досить часто здійснюються відкрито й зухвало, їх протиправність повністю усвідомлюється відповідними суб'єктами, які навіть публічно хизуються подібними діями чи рішеннями. Подібне відкрите нехтування правом і правовими приписами з боку владних інституцій породжує зневіру в право і справедливість і у пересічних громадян, які розуміють, що правом можна маніпулювати на свою користь, а як наслідок — суттєво знижує потенціал державного механізму, підриває авторитет держави, руйнує систему стримувань та противаг,



спричиняє періодичні державно-правові конфлікти, призводить до поширення корупційних явищ у суспільстві та здійснення інших правопорушень.

Разом із тим, на наш погляд, найбільш небезпечними для становлення України як правової держави є випадки масового зловживання правом з боку органів судової влади. Оскільки суди — це невід’ємна складова частина механізму держави, вони не можуть перебувати в якомусь ізольованому становищі щодо загальних проблем, які мають місце в правовій системі. Однією з таких суттєвих проблем, яка насамперед відбивається на функціонуванні судової влади є неузгодженість та внутрішня суперечливість поточного галузевого законодавства. У ситуації, коли одні й ті ж суспільні відносини регулюються різними нормативно-правовими актами по-різному, у суддів є цілком легальна можливість по-різному вирішувати однотипні справи. А це, з одного боку, створює широкі можливості для зловживань, для маніпуляцій з правом, а з другого — підриває віру у ефективність правового регулювання, принижує авторитет судової системи в цілому.

Вважаємо, що істотні передумови для зловживання правом судами заклало конституційне положення про те, що юрисдикція судів поширюється на усі правовідносини, що виникають в державі. В умовах сучасних українських реалій це дозволяє використовувати суди всупереч меті правового регулювання, тобто надає можливість маніпуляцій з правом, використання правових приписів з метою досягнення “неправової” мети, їх застосування всупереч цілям правового регулювання. Чого варті лише приклади, коли укази Президента України зупиняються рішеннями судді районного суду, а окремі народні депутати через загальнодержавні аудіовізуальні засоби масової інформації зухвало заявляють про те, що їхня політична сила за допомогою судових рішень заблокує будь-які дії чи рішення глави держави.

Подібні факти мають закономірним наслідком суттєве поширення зловживання правом з боку судової влади на інші сфери суспільних відносин. Як свідчать численні повідомлення засобів масової інформації, найчастіше для узаконення завідомо протиправних дій та рішень і органів державної влади, і органів місцевого самоврядування, і різноманітних господарюючих суб’єктів використовуються саме судові рішення. При чому це має місце насамперед у тих галузях, в яких обертаються значні фінансові кошти: по-перше, в сфері земельних відносин — в переважній більшості випадків в основу переходу права власності на земельні ділянки кладуться саме судові рішення, причому не завжди правові; по-друге — в сфері будівництва — на сьогодні, напевне, немає жодного міста в Україні, в якому б численні факти самовільного будівництва не узаконювалися судовими рішеннями (і це не дивно, оскільки законодавче регулювання початку будівельних робіт є вкрай обтяжливим для будівельних організацій, передбачає необхідність отримання подеколи десятиків різноманітних узгоджень, а тому набагато простіше в судовому порядку узаконити неправомірно розпочате будівництво); по-третє, в сфері незаконного захоплення різноманітних інвестиційно-привабливих підприємств, об’єктів нерухомості та землі — жодна рейдерська схема не реалізується без завідомо неправомірних судових рішень; по-четверте у сфері виборчих відносин, коли депутатами різних рівнів ставали лише завдяки декільком судовим рішенням, якими було скасовано реєстрацію їхніх конкурентів, тощо. Масштаби поширення подібних явищ, на наш погляд, становлять пряму загрозу конституційному ладу України, оскільки призводять до спотворення сутності та спрямованості правового регулювання, підривають засади судової системи, конституційної законності та правопорядку в цілому.

Таким чином, зловживання правом саме по собі, і зловживання правом в публічно-правовій сфері зокрема, відносяться до найбільш негативних явищ сучасної конституційно-правової дійсності, оскільки суттєво нівелюють значення права, як соціальної цінності, становлять істотну загрозу конституційній законності та правопорядку, підривають основи існуючого конституційного ладу України, знижують престиж державної служби. Особливо негативним є значне поширення практики відвертого нехтування правовими приписами суб’єктами державно-владних відносин — органами законодавчої, виконавчої та судової влади, адже це неминує призводити до поширення правового нігілізму, зростання рівня корупції, викликає зневіру широкого загалу у право і справедливість, в ефективність всієї державно-владної діяльності. Тому на сучасному етапі державотворення особливої актуальності та суттєвого практичного значення набуває завдання розробки ефективних конституційно-правових засобів запобігання зловживанню правом в публічно-правовій сфері суспільних відносин.



Список використаних джерел

1. *Бачинин В. А.* Энциклопедия философии и социологии права / В. А. Бачинин. — СПб.: Изд-во Р. Асланова "Юрид. центр Пресс", 2006. — 1091 с.
2. *Онiщенко Г.* Проблема існування категорії "зловживання правом" / Г. Онiщенко // Юридичний журнал. — 2007. — № 2 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2551>.
3. *Гаджиев Г. А.* Конституционные принципы добросовестности и недопустимости злоупотребления субъективными правами / Г. А. Гаджиев // Государство и право. — 2002. — № 7. — С. 54-62.
4. *Дурново Н. А.* Злоупотребление правом как особый вид правового поведения: теоретико-правовой анализ : Автореф. дис. на здобут. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Н. А. Дурново ; Нижегород. гос. ун-т им. Н. И. Лобачевского. — Нижний Новгород, 2006 — 27 с.
5. *Грибанов В. П.* Осуществление и защита гражданских прав. - [Изд. 2-е, стереотип.] / В. П. Грибанов. — М. : Статут, 2001. — 399 с.
6. *Зайцева С. Г.* Злоупотребление правом как правовая категория: Вопросы теории и практики : Автореф. дис. на здобут. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / С. Г. Зайцева ; Волгогр. акад. МВД России. — Волгоград, 2003. — 26 с.
7. *Малеин Н. С.* Закон, ответственность и злоупотребление правом / Н. С. Малеин // Советское государство и право. — 1991. — № 11. — С. 29-36.
8. *Малиновский А. А.* Злоупотребление субъективным правом (Теоретико-правовое исследование) / А. А. Малиновский. — М. : Юрлитинформ, 2007. — 352 с.
9. *Советников И. В.* Злоупотребление правом в избирательном процессе : Автореф. дис. на здобут. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / И. В. Советников ; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. — М., 2006. — 26 с.
10. *Сенников И. Е.* Злоупотребление правом и социально допустимое поведение граждан / И. Е. Сенников // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. Выпуск 1 (5). - Нижний Новгород : Изд-во Нижегородского университета, 2002. — С. 178-187.
11. *Смирнова А. А.* Диффамация как правонарушение и злоупотребление правом : конституционно-правовой аспект: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / А. А. Смирнова ; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. — М., 2008. — 26 с.
12. *Сухорукова О. А.* Злоупотребление правом: конституционно-правовой аспект / О. А. Сухорукова // Lex Russica : Научные труды Московской государственной юридической академии, LXVII (2008). — № 1 (январь). — С. 188-191.
13. *Хміль М. М.* Принцип неприпустимості зловживання правом (теоретико-правові аспекти) : Автореф. дис. на здобут. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / М. М. Хміль ; Національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2005. — 19 с.
14. *Боброва Н. А.* Конституционный строй и конституционализм в России : [монография] / Н. А. Боброва. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. — 264 с.
15. *Богданова Н. А.* Понятия науки конституционного права: опыт аналитического и синтетического подходов к построению их системы / Н. А. Богданова // Вестник Московского университета: Серия 11: Право. — 1999. — № 5. — С. 3-22.
16. *Заць О. П.* Правова держава в Україні: концепція і механізми реалізації : Автореф. дис. на здобут. наук. ступ. д-ра юрид. наук / О. П. Заць ; Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 1999. — 31 с.
17. *Кабышев В. Т.* Становление конституционного строя России / В. Т. Кабышев. - Саратов : Абрис, 1993. — 186 с.
18. *Погорілко В. Ф.* Основы конституційного ладу України / В. Ф. Погорілко. — К. : Ін Юре, 1997. — 40 с.
19. *Румянцев О. Г.* Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления) / О. Г. Румянцев. — М. : Юрист, 1994. — 285 с.
20. *Тодыка Ю. Н.* Основы конституционного строя Украины : [Учеб. пособ.] / Ю. Н. Тодыка. — Х. : Факт, 1999. — 320 с.
21. *Гаджиев Г. А.* Конституционные принципы рыночной экономики : Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного суда Российской Федерации. — М. : Юристъ, 2004. — 284 с.

Рекомендовано до друку кафедрою конституційного права України
Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого
(протокол № 3 від 22 жовтня 2009 року)

Надійшла до редакції 11.11.2009
Рекомендована до друку 01.12.2009

