

## ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, доцента Гаруста Юрія Віталійовича на дисертацію Шорського Павла Олександровича «Адміністративно-правовий механізм забезпечення виборчих прав громадян в Україні», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертаційного дослідження обумовлена тим, що сьогодні особливої уваги заслуговує питання забезпечення виборчих прав громадян, що є найважливішим завданням держави у сфері зовнішньої та внутрішньої політики, постаючи показником демократичного розвитку держави. Ефективне забезпечення виборчих прав громадян є нагальною проблемою сьогодення, оскільки порушення цього права призводить до сумнівів у легітимності публічної влади в Україні. Як свідчать результати соціологічних досліджень, проведених провідними політологічними школами, та власне опитування громадян України – переважна кількість респондентів визначають рівень забезпечення виборчих прав в Україні як незадовільний, тож відповідно, законодавство у сфері виборчих прав громадян потребує вдосконалення.

Відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Сьогодні, коли Україна перебуває на шляху побудови розвиненої демократичної правової держави, особливого значення набуває реалізація громадянами своїх конституційних прав обирати і бути обраними до органів державної влади й органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим публічно-правова охорона цих прав має бути достатньо ефективною, щоб протистояти різним протиправним посяганням. Вагоме місце у системі публічно-правового забезпечення виборчих прав громадян належить нормам адміністративного права, які в умовах сьогодення переживають стан подальшого розвитку. Це пов'язано з тим, що після здобуття Україною незалежності йде постійний процес зміни виборчого законодавства, на що мають

реагувати теорія і практика адміністративного права, з метою розвитку, уточнення і забезпечення реалізації конституційно-правових норм.

За роки незалежності України адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення реалізації громадянами України виборчих прав під час проведення виборів і референдумів зазнало суттєвих змін. Передусім, це пов'язано з постійними змінами виборчої системи для виборів народних депутатів України, спробами законодавців вирішити проблеми захисту та поновлення порушених виборчих прав суб'єктів виборчого процесу, а також автоматизацією певних стадій виборчого процесу за допомогою новітніх технологій, що, в свою чергу, потребує закріплення відповідними нормами. На жаль, ці зміни не завжди покращують стан адміністративно-правового забезпечення реалізації виборчих прав громадян України. Безсумнівно, ще залишаються прогалини в регулюванні процесів підрахунку голосів виборців, остаточного визначення результатів голосування та ін. Тому беззаперечно можна стверджувати, що ця тема залишається актуальною й на сьогодні.

Проблема вироблення дієвого механізму забезпечення виборчих прав громадян залишається у центрі уваги юридичної науки, а багатоаспектний характер теми дослідження визначає необхідність звернень до цієї проблематики різних галузей наукових знань. Зважаючи на це, сьогодні важливого значення набуває вироблення адміністративно-правового механізму забезпечення виборчих прав громадян в Україні. Результатом застосування вказаного механізму повинно бути забезпечення належного рівня законності та правопорядку під час організації та проведення виборів, упорядкування діяльності суб'єктів забезпечення виборчих прав громадян, створення належних умов для реалізації усіма громадянами України наданих їм виборчих прав, у тому числі тими, що мешкають на території тимчасово-окупованих території Донецької та Луганської областей та у зоні проведення операції Об'єднаних сил. Крім того, актуальність дисертаційного дослідження Шорського П.О. «Адміністративно-правовий механізм забезпечення виборчих прав громадян в Україні» обумовлена необхідністю удосконалення національного законодавства і запозичення

позитивного зарубіжного досвіду, що особливо важливо у зв'язку з тим, що у березні 2019 року мають відбутися чергові вибори Президента України.

Дисертаційне дослідження відповідно до основних положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Антикорупційної програми Центральної виборчої комісії на 2018-2020 роки, затвердженої постановою Центральної виборчої комісії від 23 липня 2018 року, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016 – 2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., а також комплексних науково-дослідних тем Харківського національного університету внутрішніх справ: «Законотворча та законодавча діяльність в Україні» (державний реєстраційний номер 0113U008189), «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (державний реєстраційний номер 0113U008197).

**Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.**

Високий ступінь обґрунтованості результатів дослідження зумовлено достатньо раціональною та внутрішньо узгодженою структурою дисертаційної роботи. Загальна структура роботи в цілому є логічною, послідовною, раціональною, обґрунтованою предметом, метою та завданнями дослідження. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, поділених на дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

**Мета дисертаційного дослідження** полягає у тому, щоб на основі узагальнення та аналізу існуючих підходів учених, чинного законодавства України і практики його реалізації, а також проектів нормативно-правових актів визначити сутність та особливості адміністративно-правового механізму забезпечення виборчих прав громадян, а також окреслити напрямки його вдосконалення.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертаційного дослідження становлять сучасні наукові праці вчених у галузі загальної філософії, соціології,

теорії держави і права, теорії управління, адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників. Нормативною основою дисертації є Конституція України, закони та підзаконні нормативно-правові акти, що визначають правові засади забезпечення виборчих прав громадян. У ході дисертаційного дослідження було використано також документи зарубіжних країн, досвід яких щодо адміністративно-правового регулювання забезпечення виборчих прав громадян може бути використаний в Україні. Інформаційну та емпіричну основу роботи становлять узагальнення практики діяльності суб'єктів забезпечення виборчих прав громадян в Україні.

Ознайомлення із дисертаційним дослідженням дає підстави для висновку, що основні положення і висновки, які виносяться автором на захист, мають відповідний ступінь наукової новизни. Підґрунтям цих, на мою думку, в більшості випадків, обґрунтованих та достовірних висновків, які доповнюють існуючі позиції науковців або по-новому надають вирішення існуючих проблем, виступають достатні методологічна, теоретична, інформаційна та джерельна бази.

### **Характеристика змісту роботи.**

Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань. Чітко виражений теоретичний підхід, зокрема, вдало розроблені дефініції і класифікації дозволили автору аргументовано визначити власну позицію щодо багатьох дискусійних проблем щодо сутності та особливостей адміністративно-правового механізму забезпечення виборчих прав громадян в Україні, запропонувати цікаві пропозиції щодо змін в чинне законодавство, що відповідає сучасним демократичним перетворенням та реформам державного сектору тощо.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів наукового пізнання, на підставі аналізу наукових праць учених та відповідної нормативно-правової бази визначити сутність та особливості адміністративно-правового механізму забезпечення виборчих прав громадян в Україні, що дозволило обґрунтувати низку нових концептуальних положень і висновків, надати

практичні рекомендації та пропозиції з досліджуваних питань. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем.

З позитивного боку слід відмітити позицію автора, що державою створений певний управлінський механізм, який покликаний сприяти забезпеченню виборчих прав громадян України, а саме:

- створений спеціальний орган держави (Центральна виборча комісія), який відповідає за організацію виборчого процесу та дотримання виборчих прав громадян під час його здійснення. Центральна виборча комісія має владні організаційно-розпорядчі повноваження щодо підпорядкованих суб'єктів виборчих суспільних відносин;

- учасниками суспільних відносин щодо організації виборів є відповідні органи виконавчої влади, які: ведуть державний реєстр виборців (районна, державна адміністрація); забезпечують охорону бюлетенів та публічний порядок на виборчих дільницях (Національна поліція); здійснюють контроль за дотриманням вимог законодавства в частині участі засобів масової інформації та інформаційних агентств в інформаційному забезпеченні виборів та проведенні передвиборної агітації (Міністерство інформаційної політики), сприяють виборчим комісіям у реалізації їх повноважень, зокрема, надають їм необхідні приміщення, транспортні засоби, засоби зв'язку, обладнання, інвентар, оргтехніку, тощо;

- законодавством передбачений адміністративний та судовий порядок захисту порушених виборчих прав. Скарги можна подавати як до відповідних виборчих комісій, так і до адміністративного суду в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України;

- в суспільних відносинах, що складаються під час управління виборчим процесом, застосовуються спеціальні методи адміністративного права: координація, реординація та субординація. Так, метод субординації полягає, наприклад, у тому, що Центральна виборча комісія очолює систему виборчих комісій, які утворюються для проведення виборів народних депутатів України,

спрямовує та контролює їх діяльність, а також заслуховує повідомлення виборчих комісій, міністерств та інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань, пов'язаних з підготовкою та проведенням виборів (с. 33-34).

Автором наголошено, що реалізація виборчих прав громадян забезпечується діяльністю спеціальних органів держави, в тому числі які належать до виконавчої гілки влади, за допомогою відповідних адміністративно-правових норм та засобів адміністративно-правового регулювання. Суспільні відносини, що виникають з приводу реалізації виборчих прав, можуть належати до адміністративно-правових, в тому числі у випадку здійснення захисту порушених прав та їх відновлення. Погоджуємося з позицією дисертанта, що у даному випадку мова йде про наявність певної управлінської системи забезпечення виборчих прав громадян, діяльність якої врегульовано нормами адміністративного права, а ще точніше — наявність адміністративно-правового механізму забезпечення виборчих прав громадян (с. 34).

В дисертаційному дослідженні: 1) здійснено ґрунтовний аналіз змісту понять: «суб'єкт», «суб'єкт забезпечення», «адміністративно-правовий механізм», «механізм», «механізм держави», «виборчі права громадян», «правове забезпечення», «нормативно-правове забезпечення», «адміністративно-правове забезпечення», «система», «компетенція», «повноваження»; 2) запропоновано визначення понять «адміністративно-правовий механізм забезпечення виборчих прав громадян», «суб'єкти забезпечення виборчих прав громадян», «виборчі права громадян як об'єкт адміністративно-правового забезпечення», «правове регулювання забезпечення виборчих прав громадян в Україні», «адміністративна відповідальність за порушення виборчих прав громадян», «взаємодія суб'єктів забезпечення виборчих прав громадян в Україні».

Проведене дослідження дозволило встановити складові елементи адміністративно-правового механізму забезпечення виборчих прав громадян, які можуть бути об'єднані у три підсистеми (механізми): підсистему реалізації виборчих прав, підсистему охорони виборчих прав, підсистему захисту виборчих

прав. Слушною є позиція, що механізм охорони виборчих прав громадян не тотожний механізму захисту, адже перший пов'язаний із попереджувальною діяльністю щодо недопущення порушення виборчих прав громадян, створення умов їх стабільності та непорушності, натомість, другий починає діяти у разі вчинення порушення виборчих прав та спрямований на припинення протиправного діяння, відновлення порушеного права, усунення причин та умов, що сприяли порушенню, та притягнення винних до відповідальності (с. 52).

В дисертації з'ясовано до змісту механізму адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян можна віднести принципи забезпечення виборчих прав громадян, адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини, юридичні гарантії, адміністративно-правові форми та методи забезпечення виборчих прав, способи адміністративно-правового регулювання. Допоміжними елементами виступають кадрове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення виборчих прав громадян (с. 61).

Обґрунтовано, що суспільні відносини, які складаються під час забезпечення виборчих прав громадян, мають адміністративно-правову природу, де одна сторона, як правило, є носієм владних повноважень і має право вимагати від іншої сторони виконання певних обов'язків. Такі адміністративно-правові відносини можуть виникати за ініціативою будь-якої зі сторін, згода або бажання другої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення. Натомість, невиконання обов'язків або порушення прав однієї із сторін тягне за собою юридичну відповідальність, зокрема, адміністративну, яка становить окремий елемент адміністративно-правового механізму забезпечення виборчих прав (с. 70).

Підтримуємо позицію дисертанта, що адміністративно-правому механізму забезпечення виборчих прав громадян притаманні такі ознаки: 1) складається з основних (об'єкта, суб'єкта, змісту) та допоміжних елементів; 2) являє собою систему норм, засобів, форм і методів, що формуються на підставі та в межах норм адміністративного права; 3) передбачає наявність правових і організаційних засобів; 4) суб'єктами реалізації механізму виступають, переважно, уповноважені органи державної влади, зокрема органи виконавчої влади; 5) функціонування

механізму передбачає створення гарантій реалізації виборчих прав громадянам (наприклад, притягнення до адміністративної відповідальності); б) має дві мети: проміжну (створення умов, за яких особа може безперешкодно реалізувати власне виборче право) та кінцеву (регулюючий вплив на правові відносини, що виникають у сфері виборчих прав, разом з іншими механізмами правового характеру) (с. 72-73).

Сформульовано підхід, відповідно до якого метою правового регулювання забезпечення виборчих прав громадян є формування умов, що максимально сприяють реалізації закріплених нормативно-правовими актами активного, пасивного та додаткових виборчих прав громадян, а також створення належних умов для їх захисту і відновлення. Наголошено, що правове регулювання відрізняється від правового впливу, оскільки правовий вплив — більш широке за змістом поняття і включає усі засоби та форми впливу на поведінку людей, не тільки правові, крім того, механізм правового впливу функціонує через систему юридичних і неюридичних (ідеологічних, психологічних, інформаційних) засобів (с. 88).

Дисертантом досить ґрунтовно проаналізовано повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення безперебійного функціонування виборчого процесу, забезпечення виборчих прав громадян, а також визначено характер їх взаємодії. Особливу увагу приділено з'ясуванню особливостей судового провадження в адміністративних судах щодо забезпечення виборчих прав громадян та інших суб'єктів цього процесу (с. 91-115).

Обґрунтовано, що адміністративну відповідальність за порушення виборчих прав громадян можна охарактеризувати через наступні положення: по-перше, це окремий вид юридичної відповідальності, що настає за вчинення суспільно шкідливого діяння в сфері реалізації виборчих прав, наслідки якого є менш значними, на відміну від наслідків будь-якого злочину в зазначеній сфері; по-друге, має форму адміністративно-правових відносин, які формуються у сфері виборчих прав громадян між державою, а точніше — спеціально уповноваженими органами державної влади, та правопорушником — юридичною чи фізичною



особою, найчастіше посадовою або службовою особою; по-третє, обов'язковою умовою притягнення до адміністративної відповідальності є вчинення особою адміністративного правопорушення, тобто посягання на порядок здійснення та забезпечення народного волевиявлення, а саме в матеріально-інформаційній і фінансовій сферах, порушення встановлених правил проведення передвиборчої агітації, порушення роботи передвиборчих комісій; по-четверте, такі адміністративно-правові відносини тягнуть за собою негативні наслідки, як правило, майнового та особистісного характеру; по-п'яте, передбачає накладення санкцій за дану категорію адміністративних проступків у вигляді грошового стягнення — штрафу (с. 127).

Схвальної оцінки заслуговує висновок дисертанта, що нормативне забезпечення взаємодії суб'єктів забезпечення виборчих прав громадян в Україні залишається на низькому рівні, оскільки закріплює лише сам факт можливості здійснення такої взаємодії без будь-якої деталізації та конкретного розподілення повноважень, що не сприяє її ефективності та ґрунтовності. Окрім того, у національному законодавстві не передбачено жодних засад, методів і форм проведення такої взаємодії, як і не визначений вичерпний перелік органів, які її здійснюють, з чого випливає висновок про те, що така взаємодія існує, проте, незрозуміло, як і у яких формах (с. 150).

Науково-обґрунтованою є позиція дисертанта, що основними напрямками взаємодії суб'єктів забезпечення виборчих прав громадян є: 1) нормотворчий (подання проектів законів та окремих пропозицій щодо удосконалення національного законодавства у сфері виборчих прав громадян суб'єктами їх забезпечення); 2) правоохоронний (пов'язаний з роботою судів, органів Національної поліції та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини); 3) когнітивний (стосується суб'єктів, які забезпечують організацію та проведення виборів або референдумів); 4) інформаційний (надання методичної та консультативної допомоги з приводу розв'язання проблемних питань, пов'язаних з нормативним і організаційним забезпеченням виборчих прав громадян) (с. 150).

### **Практичне значення одержаних результатів.**

Наведені в авторефераті дисертації положення можуть бути застосовані не тільки в науково-дослідній сфері як основа для подальших досліджень теорії та практики функціонування адміністративно-правового механізму забезпечення виборчих прав громадян, та й у правотворчості в ході уточнення та доповнення чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів, а також під час розроблення проектів відповідних нормативно-правових актів, що буде сприяти поліпшенню правового регулювання забезпечення виборчих прав громадян в Україні. За результатами дослідження отримано п'ять актів впровадження.

### **Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату.**

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Аналіз тексту дисертації дозволяє відмітити, що автором здійснено комплексне вивчення, теоретичний аналіз, осмислення та розгляд доктринальних ідей та практичних аспектів щодо визначення сутності та особливостей адміністративно-правового механізму забезпечення виборчих прав громадян в Україні. Використання належної методологічної та інформаційної основ дисертаційного дослідження надало авторові можливість отримати нові науково обґрунтовані результати, які мають як теоретичне, так і практичне значення для запровадження нових підходів до функціонування адміністративно-правового механізму забезпечення виборчих прав громадян в Україні.

### **Повнота висвітлення результатів дослідження.**

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, досить повно викладено в 6-ти статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та науковому періодичному виданні іншої держави, тезах наукових повідомлень на чотирьох науково-практичних конференціях.

### **Дискусійні положення та зауваження до дисертації.**

Поряд з позитивною в цілому оцінкою дисертації Шорського П.О., вважаю доцільним висловити критичні зауваження щодо окремих її положень і висновків.

Деякі висновки автора носять здебільшого описовий характер, що ускладнює їх практичну реалізацію. У роботі висловлена низка міркувань, що викликають заперечення, хоча самі по собі вони відносяться до дискусійних теоретичних та практичних питань.

1. Під час розкриття змісту підрозділу 1.3 «Структура адміністративно-правового механізму забезпечення виборчих прав громадян в Україні» було б доцільно більш детально зупинитися на видах адміністративно-правових форм забезпечення виборчих прав громадян.

2. У підрозділі 2.2 «Суб'єкти забезпечення виборчих прав громадян в Україні» автором ґрунтовно охарактеризовано повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення безперервного функціонування виборчого процесу, забезпечення виборчих прав громадян, а також визначено характер їх взаємодії. Проте, на жаль, недостатньо уваги приділено такій важливій формі діяльності вказаних суб'єктів як адміністративні процедури при забезпеченні виборчих прав громадян України.

3. Дисертаційне дослідження лише б виграло, якби автор детально висвітлив особливості адміністративно-правового статусу суддів адміністративних судів як безпосередніх суб'єктів забезпечення виборчих прав громадян, особливо зважаючи на певні новації, задекларовані у Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015 – 2020 роки.

4. Розглядаючи у підрозділі 2.3 дисертації особливості адміністративної відповідальності за порушення виборчих прав громадян в Україні, автору доцільно було б приділити більше уваги висвітленню особливостей провадження у справах про порушення прав учасників виборів. Така позиція зумовлена тим, що саме цей вид діяльності безпосередньо спрямований на розгляд справ про адміністративні правопорушення у визначеній сфері правовідносин та застосування в необхідних випадках адміністративних стягнень, що зумовлено високою питомою вагою державного регулювання, участі держави у створенні належних умов для перебігу виборчого процесу.

5. Підрозділ 3.1 стосується визначення пріоритетних напрямів удосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення виборчих прав громадян в Україні, одним із яких визначено запровадження е-виборів та електронного голосування. У зв'язку з цим хотілося б почути позицію дисертанта щодо перспектив запровадження дистанційного голосування через систему голосування – поштове повідомлення, що особливо актуально для громадян, які не мають доступу до мережі Інтернет.

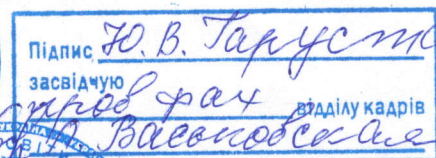
Наведені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка носить самостійний і творчий характер, має наукову і практичну цінність та носять скоріш дискусійний характер. Але наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує складність і актуальність досліджуваної теми та власний підхід до її розгляду дисертантом та підтверджує що автору вдалося досягти мети дослідження.

Усе викладене дає підставу для висновку про те, що дисертаційне дослідження «Адміністративно-правовий механізм забезпечення виборчих прав громадян в Україні» виконане на належному науково-теоретичному рівні, є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретне наукове завдання, яке має суттєве значення для науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною корисністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор – Шорський Павло Олександрович заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**

**Завідувач кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки навчально-наукового інституту права Сумського державного університету доктор юридичних наук, доцент**

*Підпис Гаруста Ю.В. завідувачу,  
Проб. фак. № 2 (Трам. С.А.)*



**Ю.В. Гаруст**