

ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук Бурбики Віталія Олександровича – на дисертацію Шорського Павла Олександровича «Адміністративно-правовий механізм забезпечення виборчих прав громадян в Україні», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Важливим показником розвитку України як правової, демократичної держави є належний рівень забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Відповідно до статей 3, 5 та 38 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Однією із провідних сфер суспільного життя, в якій на нинішньому етапі права громадян потребують особливої уваги держави, є сфера виборчих прав, адже 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. Від належної реалізації виборчих прав громадянами України залежить реалізація зовнішньої політики нашої держави, удосконалення національного законодавства в усіх сферах суспільного життя, розвиток економіки, соціальної сфери, організація роботи правоохоронних органів, судової системи тощо.

Не випадковим було також те, що «Помаранчева» революція та Революція Гідності відбулися внаслідок нехтування виборчими правами громадян, як щодо права прозоро обирати керівництво держави, так і нехтування правом громадян визначати вектор розвитку держави та його громадських інститутів. В цьому аспекті слід підкреслити, що дуже важливо, щоб ствердження та забезпечення прав у зазначеній сфері відбувалося всебічно, системно та систематично, тобто являло собою не сукупність разових дій,



державно-правових заходів, засобів та методів, а цілісний та ефективний механізм. А оскільки забезпечення виборчих прав громадян здійснюється різноманітними органами державної влади та реалізується у сфері державного управління, то виникає питання про впорядкування саме адміністративно-правовому механізму забезпечення цих прав.

Варто звернути увагу, що зміст та проблеми адміністративно-правового механізму забезпечення виборчих прав громадян в Україні у своїй більшості залишається поза увагою вітчизняних науковців. Зазначені обставини зумовили вибір напряму наукового дослідження Шорського П.О. та свідчать про його актуальність та своєчасність для подальшого розвитку науки адміністративного права. Актуальність теми також підтверджується недостатністю сучасних наукових робіт, присвячених особливостям адміністративно-правового механізму забезпечення виборчих прав громадян в Україні, а також відсутністю відповідної законодавчої регламентації, що в поєднанні з необхідністю комплексного наукового аналізу даного питання обумовлює важливість та своєчасність даної роботи.

Дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію 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).

Належний ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій обумовлено тим, що його методологічною основою є сукупність

методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування характеризується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їхнього соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз адміністративно-правового механізму забезпечення виборчих прав громадян в Україні. Високий ступінь обґрунтованості результатів дослідження також 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 і додатків.

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, а також власний досвід роботи.

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.

Особливістю роботи є її велике практичне значення, яке підтверджено

актами впровадження результатів дисертаційного дослідження у:

– науковій діяльності – як основа для подальших досліджень теорії та практики функціонування адміністративно-правового механізму забезпечення виборчих прав громадян (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ, Науково-дослідного інституту публічного права);

– 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 (довідка Науково-дослідного інституту публічного права);

– практичній діяльності – з метою підвищення ефективності діяльності системи суб'єктів забезпечення виборчих прав громадян в Україні (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в практичну діяльність Апеляційного суду Херсонської області);

– освітньому процесі – під час підготовки підручників та навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право та процес», «Адміністративна діяльність поліції», «Судові та правоохоронні органи України»; вони вже використовуються в ході проведення занять із зазначених дисциплін у Харківському національному університеті внутрішніх справ. Враховано їх також у навчально-методичних розробках, підготовлених за участю автора (акт впровадження Харківського національного університету внутрішніх справ).

Наукова новизна дисертаційної роботи визначається тим, 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 наукового дослідження сформульовано ряд нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем.

Логічним є те, що дисертант починає дослідження з аналізу виборчих прав громадян як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. Це дозволило дійти висновку, 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 (с. 34). Підтримуємо позицію дисертанта, що суспільні відносини, які виникають з приводу реалізації виборчих прав, можуть належати до адміністративно-правових, в тому числі у випадку здійснення захисту порушених прав та їх відновлення. Отже, можна вести мову про адміністративно-правовий механізм забезпечення виборчих прав громадян (с. 36-37).

Заслуговує на увагу проведена робота щодо з'ясування сутності адміністративно-правового механізму забезпечення виборчих прав громадян (с. 37-53). Встановлено, що особливістю адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян є наявність в ньому специфічних форм, методів, засобів адміністративно-правового характеру та їх застосування в основному органами виконавчої влади (с. 45). Запропоновано у загальному вигляді адміністративно-правовий механізм забезпечення виборчих прав громадян розуміти як систему взаємопов'язаних між собою адміністративно-правових засобів та гарантій, що реалізуються спеціально уповноваженими органами держави, спрямованих на врегулювання виборчих суспільних відносин управлінського характеру та створення належних умов для реалізації, охорони та захисту виборчих прав і свобод громадян від протиправних дій (с. 51). Підтримуємо позицію дисертанта, що Адміністративно-правова природа цього механізму впливає на правовий статус та коло суб'єктів забезпечення виборчих прав громадян. Такими суб'єктами є насамперед органи виконавчої влади та інші органи держави, що мають зовнішньо-владні управлінські функції, а також державні органи, які мають право застосовувати заходи адміністративного примусу (с. 51).

В роботі аргументовано, що адміністративно-правовий механізм забезпечення виборчих прав громадян становить собою певну систему пов'язаних елементів: основні (об'єкт, суб'єкти, зміст) та допоміжні елементи. Виділення таких структурних одиниць адміністративно-правового механізму: по-перше, охоплює різноманітні елементи першочергового та другорядного характеру; по-друге, дає змогу охарактеризувати змістовну сутність власне самого механізму; по-третє, дозволяє окремо розглянути кожен із засад функціонування механізму для їх подальшого удосконалення; по-четверте, являє собою вичерпний систематизований перелік елементів, необхідних для подальшого приведення механізму в дію (с. 68).

Обґрунтовано, що під правовим регулюванням в узагальненому вигляді слід розуміти цілеспрямований вплив на суспільні відносини та їх учасників за допомогою відповідних юридичних засобів. Серед основних способів правового регулювання можна виділити наступні: дозвіл, заборона та зобов'язання, а до основних його типів — загальнодозвільний та загальнозаборонний (с. 88).

Дисертантом встановлено, що адміністративне законодавство займає ключове місце в механізмі правового регулювання забезпечення виборчих прав громадян в Україні, оскільки є складовим елементом його механізму. Крім того, значна кількість нормативних актів містять адміністративно-правові норми, що регулюють управлінські та владно-розпорядчі відносини щодо організації та проведення виборчого процесу, а також захисту виборчих прав громадян. Погоджуємося з точкою зору дисертанта, який зазначає, що на перший погляд може здаватися, що виборчий процес — це сфера конституційного права. Але все ж таки вибори — це керована система, яка потребує організації, управління та координації усіх її елементів. А управління є предметом регулювання саме адміністративного права. Наприклад, суб'єкти виборчих відносин, зокрема, органи виконавчої влади, Центральна виборча комісія, застосовують відповідні адміністративно-правові форми та методи управління у своїй діяльності, а тому взагалі можна сказати про наявність окремого механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації виборчих прав громадян в Україні (с. 89).

Заслугове на підтримку висновок дисертанта, що забезпечення виборчих прав громадян з боку місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування характеризується заборонаю на їх втручання у виборчий процес, необхідністю рівного і неупередженого ставлення до кандидатів в депутати, партій — суб'єктів виборчого процесу, необхідністю сприяння виборчим комісіям в організації та проведенні виборів, забезпечення збереження майна комісій, створення умов для забезпечення рівної можливості проведення передвиборної агітації, а також умов для голосування осіб, що знаходяться в установах зі спеціальним режимом (с. 97).

Слід на дуже високому рівні оцінити висновки дисертанта, що у адміністративно-процесуальному законодавстві існують певні правові прогалини, що можуть ускладнювати процес захисту суб'єктами виборчого процесу своїх прав. Так, потребують узгодження норми Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Кодексу адміністративного судочинства, зокрема, в частині компетенції Касаційного адміністративного суду як складової Верховного Суду України. Крім того, мають бути погоджені норми Кодексу адміністративного судочинства та Закону України «Про вибори Президента України» в частині підвідомчості справ, пов'язаних із виборчим процесом (с. 114-115).

Особливої уваги заслугове проведений аналіз об'єкта адміністративного правопорушення, що посягає на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення на трьох рівнях: 1) загальному — включає в себе суспільні відносини, які охороняються нормами адміністративного права; 2) родовому — об'єднує однорідні суспільні відносини, і найчастіше відображається безпосередньо в назві глави Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення; 3) безпосередньому — відображає конкретні суспільні відносини, які охороняються тією чи іншою нормою адміністративно-деліктного законодавства. В межах дослідження об'єкта посягання на загальному рівні акцентовано увагу на тому, що правові відносини, які формуються у процесі

реалізації виборчих прав громадян, у загальному вигляді «межують між конституційним і адміністративним правом», а юридична площина їх розгляду залежить від конкретної тематики та мети дослідження. Родові об'єкти адміністративних правопорушень у сфері виборчих прав запропоновано представити у вигляді наступних груп: 1) адміністративні правопорушення, пов'язані з матеріально-інформаційним забезпеченням виборів, у тому числі такі, що мають фінансовий характер; 2) адміністративні проступки, що посягають на встановлені правила проведення передвиборчої агітації; 3) адміністративні делікти, направлені на порушення роботи передвиборчих комісій. Підтримуємо дисертанта, що безпосередній об'єкт посягання буде відображатись у конкретній адміністративно-деліктній нормі, якою охоплюватиметься склад вчиненого протиправного діяння (с. 129).

Крім цього хотілося б відмітити проведену роботу щодо аналізу зарубіжного досвіду забезпечення виборчих прав громадян та вироблення ґрунтовних пропозицій щодо перспективних шляхів його використання в Україні (с. 151-174). Слушною є пропозиція щодо наступних напрямів удосконалення зазначеного процесу в Україні: запровадження офіційного електронного видання Центральної виборчої комісії України; створення єдиного централізованого навчального центру для учасників виборчого процесу, підвищення якості його методичного забезпечення; перегляд повноважень Центральної виборчої комісії України щодо порядку розподілу ефірного часу, використання засобів масової інформації у виборчому процесі та надання висновків про відповідність законів та інших нормативних правових актів вимогам виборчого законодавства України; запровадження у виборчу практику механізму відкликання депутатів; удосконалення положень Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині введення додаткових складів правопорушень у сфері виборчих прав громадян та виборчого процесу (с. 174).

Поряд з позитивною в цілому оцінкою дисертації Шорського Павла Олександровича вважаю доцільним висловити критичні зауваження щодо окремих її положень і висновків. Так, у роботі висловлена низка міркувань, що

викликають заперечення, хоча самі по собі вони відносяться до дискусійних теоретичних та практичних питань.

1. На с. 66-67 дослідження автор приділяє увагу адміністративно-правовим формам забезпечення виборчих прав громадян та з'ясовує їх роль у відповідному механізмі. До таких форм дисертант пропонує віднести видання індивідуальних та нормативних актів управління, проведення організаційних заходів, вчинення матеріально-технічних дій. На нашу думку, автору було б доцільно детальніше зупинитися на з'ясуванні основних ознак, які притаманні формам забезпечення виборчих прав громадян в Україні.

2. На сторінках дисертаційного дослідження дисертант розглядає особливості правового регулювання забезпечення виборчих прав громадян в Україні та з'ясовує місце серед нього адміністративного законодавства (стор. 75-89). На нашу думку, дисертаційне дослідження лише б виграло, якби автор приділив більше уваги з'ясуванню місця адміністративно-правових норм в системі правового регулювання забезпечення виборчих прав громадян в Україні.

3. Під час розкриття змісту підрозділу 1.3 «Структура адміністративно-правового механізму забезпечення виборчих прав громадян в Україні» було б доцільно більш детально зупинитися на характеристиці юридичних гарантій забезпечення виборчих прав для такої категорії осіб як внутрішньо переміщені особи, які у результаті військового конфлікту на сході держави були вимушені переїхати до інших регіонів.

4. Однією із важливих, на мою думку, задач, які автор поставив до виконання за результатами дослідження, є узагальнення зарубіжного досвіду забезпечення виборчих прав громадян та визначення можливостей його використання в Україні. Слід відмітити, що така задача була досить успішно виконана (реалізована) автором у підрозділі 3.2, в межах якого автором акцентовано увагу на особливостях забезпечення виборчих прав громадян в країнах Європейського Союзу (Франції, Великобританії, Данії, Хорватії) та країнах колишнього СРСР (Російської Федерації, Республіки Білорусь, Республіки Казахстан), та запропоновано окремі заходи, які будуть сприяти

оптимізації вітчизняного адміністративно-правового регулювання діяльності органів державної влади щодо забезпечення виборчих прав громадян.

Однак хотілося б почути думку автора стосовно найбільш сприятливої моделі забезпечення виборчих прав громадян в окремо взятій країні, яку хоча б частково можна було б реалізувати в Україні.

5. Зважаючи на те, що невід'ємною умовою підвищення ефективності адміністративно-правового механізму забезпечення виборчих прав громадян є наявність відповідної системи критеріїв та показників ефективності такої діяльності, у розділі 3 дисертаційного дослідження було б доцільно приділити увагу виробленню дієвої системи оцінювання ефективності забезпечення виборчих прав громадян.

Наведені спірні точки зору і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка носить самостійний і творчий характер, має наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує складність і актуальність досліджуваної теми та власний підхід до її розгляду дисертантом. В дослідженні автору вдалося досягти його мети.

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 адміністративно-правового механізму забезпечення виборчих прав громадян в Україні з наступним обґрунтуванням теоретичних положень і формулюванням рекомендацій щодо

напрямків і перспектив його подальшої оптимізації. Використання належної методологічної та інформаційної основ дисертаційного дослідження надало авторові можливість отримати нові науково обґрунтовані результати, які мають як теоретичне, так і практичне значення.

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

Усе викладене дає підстави 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 користістю, 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:
Депутат Сумської міської ради,
кандидат юридичних наук



В.О. Бурбика