

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента Кішова Сергія Володимировича на дисертацію Чуприк Наталії Олегівни «Удільні гарантії правове забезпечення виборчого процесу в Україні», позвану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук и спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право».

Актуальність теми дослідження. Демократичний порядок формування законодавчого представницького органу держави традиційно співіснує з міжнародним співтовариством як найбільш сприятливий для панування верховенства права з належною повагою до прав людини та належного управління публічними справами. Поруч із ним демократичний режим як такий передбачає винесення політичних питань у публічний простір для їх загальнонаціонального обговорення та вирішення, що періодично призводить до поляризації суспільства, дестабілізації політичних процесів та виникненню конфліктів, має підтримуватись усіма можливими державними механізмами. Основнооложливими з цих демократичних механізмів є виборче законодавство та організаційна й правова інфраструктура, розбудована для його реалізації, яка включає адміністративно-правове забезпечення виборчого процесу. Це покликане забезпечити дотримання демократичних цінностей під час його проведення.

Як відомо, «влада народу» (саме такою є вихідна етимологія поняття «демократія») може реалізовуватись завдяки різноманітним інститутам, які в цілому складають систему взаємодії безпосередньої та представницької демократії. Утім, не вдаючись до докладної характеристики переваг та недоліків тих чи інших форм демократії та її інститутів, слід визнати, що одним із невід'ємних інститутів демократичного правління є одночасно і одним із основних механізмів формування державної влади в умовах демократії – виборчий процес. Як засвідчує зарубіжний досвід, демократичні вибори характеризуються такими властивостями: наявність чітких виборчих законів, які гарантують основні принципи виборчого права: самостійність та автономність

СПЕЦІАЛІЗОВАНА ВЧЕНА РАДА

Д 26.062.16

Вх. № 250

Дата 09.12.2021

2

виборчих органів; наділений необхідними правами виборчий корпус; адміністративно-правове забезпечення адміністративних процедур, які гарантують виборцям вільне волевиявлення.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, які сформульовані у дисертації. Гіпотезою дисертаційного дослідження є те, що на сучасному етапі відсутні наукові праці, у яких комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень юридичної науки та практики визначено сутність, розкрито особливості та запропоновано шляхи удосконалення адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні. У рамках вирішення цієї проблеми здобувачем запропоновано низку теоретичних положень, змін та доповнень до вітчизняного законодавства, спрямованих на розвиток теорії адміністративного права України.

Аналіз дисертації свідчить про належний вибір методології дослідження. У роботі використано діалектичний, формально-логічний, статистичний, системно-структурний структурно-функціональний, методи аналізу та синтезу: аксіологічний, герменевтичний, правового моделювання, порівняльно-правовий, узагальнення та прогнозування, доктринального аналізу, методи емпіричного дослідження. Вказані методи у сукупності дозволили отримати точні та достовірні дані щодо напрямів удосконалення адміністративно-правових відносин у сфері виборчого процесу в Україні.

В контексті вирішення цієї проблеми запропоновано низку теоретичних положень, змін та доповнень до національного законодавства, спрямованих на вивчення концептуальних уявлень та розробки авторської парадигми сучасних адміністративно-правових відносин у сфері виборчого процесу в Україні, а також визначення шляхів удосконалення їх адміністративно-правового забезпечення.

Структура і зміст роботи переконливо свідчать про практичну зорієнтованість роботи, як підґрунтя для подальших досліджень і вирішення теоретико-правових питань, пов'язаних з удосконаленням правового регулювання у сфері охорони здоров'я в Україні.

Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки і рекомендації є

достатньо обґрунтованими, з точки зору логіки та методології наукового дослідження. Їх отриманню передувала значна робота з аналізу нормативних актів, вітчизняних та зарубіжних наукових джерел, в яких висвітлюються питання адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні.

Високий ступінь вірогідності та наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено використанням значного обсягу літературних джерел, узагальнених практичних матеріалів й відповідних наукових методів. Це дозволило дисертанту сформулювати низку важливих наукових положень, пропозицій, висновків та рекомендацій.

Об'єкт та предмет дослідження сформульовані вдало і відповідають вимогам МОН України.

Достовірність і наукова новизна одержаних результатів дослідження, наукових оцінок, пропозицій і рекомендацій, теоретичних узагальнень та висновків, які складають основний зміст дисертаційної роботи Н.О. Чудик в значній мірі зумовлюється актуальністю обраної теми та вдалим напрямом дослідження. Дійсно, рецензована наукова робота визначається тим, що в результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, що характеризуються науковою новизною. З урахуванням цього, можна стверджувати, що новизна дисертаційного дослідження проявляється як у самому підході до досліджуваних питань, так і в запропонованому розв'язанні важливих наукових проблем.

У *першому розділі* дослідження автор розкриває теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу. Цей розділ є свосереднім фундаментом подальшого наукового осмислення дисертаційного дослідження адміністративно-правових засад виборчого процесу в Україні.

У цьому розділі автор слушно акцентує увагу на тому, що виборчий процес є складним, багатоаспектним явищем, яке вимагає належного законодавчого підґрунтя. Розкрито сутність та зміст таких категорій як «забезпечення», «правове забезпечення», «адміністративно-правове забезпечення», що дало можливість сформулювати авторське розуміння поняття адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні. Крім того, узагальнюються

наукові праці, де йдеться про сутність та складові адміністративно-правового забезпечення як такого, з метою розкриття змісту адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні. Привертає увагу наукова думка автора, що розкривати сутність виборчого процесу крізь категорію «вибори» є неправильно, адже остання складає окрему та досить складну проблематику. Встановлено, що наукові тлумачення виборчого процесу змістовно тяжнуть до того, що це особлива нормативно встановлена, послідовно здійснювана, системна категорія, яку варто розкривати як процедурну діяльність уповноважених суб'єктів органів державної влади та громадян України, спрямовану на забезпечення та реалізацію окремої форми народовладдя. Встановлено, що за своєю сутністю виборчий процес є діяльністю уповноважених законодавством суб'єктів, яка полягає в підготовці виборів, їх проведенні, а також доведення їх результатів до суспільства.

Слід погодитись із авторською думкою, що особливість правової природи виборчих прав полягає не лише в їх нормативному закріпленні відповідно до міжнародно-правових стандартів, які виконують роль визначальних засобів досягнення правової єдності держав, котрі поділяють спільні цінності і глибокі правові принципи, а й у побудові системи гарантій їх дотримання та реалізації, що неможливо без належного судового та громадського контролю. Констатовано, що незважаючи на поступове формування на теренах України європейського правового простору шляхом визнання й імплементації європейських виборчих стандартів у національне виборче законодавство, і досі продовжують існувати проблеми як належного розуміння сутності і значення вказаних стандартів (зокрема, основних засад виборчого права), так і сумнівна практика ігнорування окремих із них.

У *другому розділі* дисертації автор цілком закономірно розкриває особливості адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в сучасних умовах».

Слід погодитися з автором, що в Україні поступово змінюється й удосконалюється національне виборче законодавство. Це відбувається шляхом розробки та прийняття єдиного законодавчого акта, обґрунтування подальших

змін до правових норм із урегулювання виборчого процесу. Аналіз історичного досвіду багатьох країн засвідчив, що лише створивши сприятливі умови для розкриття творчого потенціалу громадян і за умови подолання їх соціальної інертності, суспільство залучається до демократичного процесу як головна рушійна сила. Зважаючи на сучасний стан адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу та євроінтеграційні процеси, підкреслено необхідність подальшого удосконалення державного регулювання виборчого процесу.

Автор наголошує, що більшість науковців та громадськість схвально оцінюють виборчу систему з відкритими списками, передбачену у Виборчому кодексі України, як найбільш демократичну і прогресивну. Водночас така система виборів передбачає високий рівень правової і політичної свідомості виборців. З'ясовано, що відповідно до норм Виборчого кодексу України списки кандидатів складаються безпосередньо партіями у порядку, визначеному самою партією, та на власний розсуд. Оскільки кодекс не передбачає жодних критеріїв, за якими формується такий список, то виникає застереження щодо об'єктивності його формування.

Позитивної оцінки заслуговує думка автора, що внаслідок проведення неповної кодифікації виборчого законодавства України (поза обсягом кодифікованого акта залишилися два закони: «Про Державний реєстр виборців» та «Про Центральну виборчу комісію»), існує проблема взаємної уніфікації (узгодженості) положень наявного законодавчого масиву в частині складання та уточнення списків виборців, порядку зміни місця голосування (особливо процедури зміни виборчої адреси) відповідно до положення ст. 141 Конституції щодо реалізації виборчого права на місцевих виборах.

Дисертантом запропоновано правовий статус виборця розглядати у двох аспектах, як загальний правовий (як публічно дієздатного громадянина) та правовий (як суб'єкта конкретного виборчого процесу). Вказано, що виборець може бути наділений і іншим спеціальним статусом, який не обов'язково має бути безпосередньо пов'язаний з виборчим процесом, але може впливати на обсяг його виборчо-процесуальної дієздатності. Цей статус не може обмежити

активне виборче право громадянина, але може мати наслідки в момент реалізації інших виборчих прав, похідних від права голосу. Розглянуто ті обмеження виборчих прав, які є похідними від права голосу, та безпосередньо пов'язані зі спеціальними статусами поза виборчим процесом.

У *третьому розділі* дослідження здобувачем ґрунтовно проаналізовано адміністративні процедури як процесуальна форма адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні. Автором проаналізовано виборчу процедуру як порядок виконання (модель) окремої юридично значущої дії. Підкреслено, що для національного виборчого законодавства характерна детальність регулювання виборчих процедур, що є правовою гарантією реалізації суб'єктивних виборчих прав та принципів виборчого права, забезпечує правову визначеність для всіх суб'єктів виборчого процесу та інших учасників виборчих правовідносин, а також обмежує дискрецію в діяльності виборчих комісій задля усунення їх свавільного втручання у виборчий процес.

Варто підтримати думку дисертанта, що для забезпечення взаємної узгодженості реалізації суб'єктами виборчих правовідносин своїх прав і законних інтересів, законодавець повинен встановлювати достатньо чіткі межі форм і способів поведінки таких суб'єктів. Це здійснюється за допомогою адміністративних процедур. Запропоновано адміністративні процедури, пов'язані з виборчим процесом, поділяти на юрисдикційні та неюрисдикційні. Аргументовано, що переважна більшість адміністративних процедур, які пов'язані з виборчим процесом, є носіями імперативного методу правового регулювання.

Наголошено, що процедурний аспект виборчого процесу полягає в тому, що суб'єкти виборчого процесу свою діяльність здійснюють відповідно до нормативно визначених процедур, які у сукупності виступають правовим алгоритмом (правовою моделлю) виборчої діяльності цих суб'єктів. Практика проведення виборів засвідчила, що відсутність чіткого регулювання навіть окремих процедур провокує конфлікти і зловживання, знижуючи рівень довіри до результатів виборів і ступінь легітимності обраних представницьких органів.

У четвертому розділі здійснено дослідження адміністративно-правових гарантій здійснення виборчого процесу в Україні.

Автор слушно звертає увагу, що системний підхід, який використано під час класифікації адміністративно-правових гарантій здійснення виборчого процесу, ґрунтується на категоріях «засоби», «умови», «чинники», «фактори», що входять до правового явища «юридичні гарантії», а отже, дозволяє встановити взаємозв'язок між різними видами адміністративно-правових гарантій здійснення виборчого процесу та їх зв'язок з іншими правовими явищами. Водночас практична складова проведеної класифікації дає змогу визначитись з конкретизацією та оптимізацією застосування певних видів гарантій, встановити правильний механізм їх реалізації, визначити слабкі сторони та прогалини.

Підтримуємо позицію автора, що основними проблемами, які впливають на ефективність адміністративно-правових гарантій здійснення виборчого процесу, є: недостатнє усвідомлення виборцями, кандидатами і членами виборчих комісій суспільної небезпеки та шкоди за порушення виборчого права; політизованість діяльності виборчих комісій; корумпованість правоохоронних, контрольно-наглядових та судових органів державної влади; забюрократизованість та ускладнений характер процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час виборчого процесу; нестабільність виборчого законодавства. Наведені чинники сприяють збільшенню кількості порушень виборчих права суб'єктів виборчого процесу та призводять до втрати довіри суспільства до існуючих державних інституцій.

Здобувач звертає увагу, що адміністративні стягнення сьогодні не є достатньою мірою адміністративної відповідальності, яка виховує порушника та формує у нього правомірну поведінку. Цілком справедливо запропоновано змінити розміри штрафів у бік збільшення до максимального розміру на прикладі санкцій окремих статей, що передбачають відповідальність за правопорушення на транспорті (ст. 122, 123, 124, 124-1 КУпАП та ін.), а також передбачити у санкціях ст. 212-13 КУпАП додаткове адміністративне стягнення – конфіскацію предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення.

Слушна позиція автора, що високий рівень конфліктності під час виборчого процесу вимагає не лише підвищеної уваги суспільства до виборчого процесу, а й оперативного судового контролю за ним, адже проведення демократичних виборів потребує запровадження дієвого механізму врегулювання виборчих спорів, найефективнішим серед яких, а в багатьох випадках взагалі єдиним, є їх судовий розгляд. Констатовано, що захист невід'ємного виборчого права громадян є головним завданням адміністративного судочинства у спорах, пов'язаних з виборчим процесом.

Позитивної оцінки заслуговує, аналіз основних причини виникнення спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, до яких віднесено: суперечливість і нестабільність правового регулювання виборчих відносин, що регулюють цю сферу, а також недостатній рівень політичної і правової культури.

Автором з'ясовано, що визначаючи правову природу виборчого спору з метою встановлення його належності до суду адміністративної юрисдикції, потрібно звертати увагу на такі його ознаки: по-перше, виборчий спір передусім є «правовим спором»; по-друге, виборчі спори нерозривно пов'язані з категорією «публічно-правовий спір», що тягне за собою застосування усіх аналогічних процесуальних дій; по-третє, виборчий спір є предметом адміністративного судочинства; по-четверте, семантичний зміст виборчого спору нормативно закріплюється в КАС України.

У *п'ятому розділі* сформульовано слушні пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні.

Заслуговує на увагу, що автором здійснено аналіз зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу. Акцентовано увагу на особливостях формування реєстрів виборців у Данії, Фінляндії, Новій Зеландії, США, використанні інформаційних систем, проведенні передвиборчої кампанії, за якою суворо здійснюється нагляд і контроль, наявності дострокового голосування, голосування листом та голосування за допомогою технологій (зокрема, за допомогою застосування послуги телефонного диктанту для людей з кордоном чи з вадами зору та під час карантину), провадженні інформаційної

та просвітницької діяльності, постійному удосконаленні виборчого законодавства.

Автором справедливо наголошено, що постійні зміни у виборчому процесі в Україні не призвели до вдоволення суспільства цим процесом. Вказано, що саме стабільність законодавства, особливо того, що регулює виборчі процеси, може зміцнити авторитет виборчої системи в країні.

Заслуговує на підтримку позиція дисертанта, щодо необхідності розробити та впровадити в життя законодавче регулювання передвиборчої агітації в соціальних мережах та інтернеті загалом. Наголошено на доцільності закріплення правила щодо ідентифікації та звітності всієї політичної реклами в соціальних мережах і визначені управління з відповідних повноважень щодо розгляду скарг. Кожен інтернет ресурс, що розміщує у себе політичну рекламу, в період виборів, повинен створити архів, що має бути доступним протягом двох років після об'явлення результатів виборів і зберігати його. Потрібно створити відповідну структуру або надати повноваження органу, що виступить в ролі регулятора аналізу та взаємодії з операторами соціальних мереж по роботі зі скаргами та видаленню різноманітного незаконного контенту.

Практична і теоретична значущість результатів дисертаційного дослідження. У роботі Н.О. Чудик сформульовано важливі для науки адміністративного права теоретичні висновки й практичні рекомендації. Вони можуть бути використані у правотворчій і правозастосовій діяльності, а також в освітньому процесі та науково-дослідній сфері. Підтвердженням цьому є відповідні акти впровадження результатів дисертації.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації. Загалом позитивно оцінюючи дисертацію Н.О. Чудик «Адміністративно-правове забезпечення виборчого процесу в Україні», слід визначити, що деякі її положення є спірними та потребують додаткової аргументації.

1. У підрозділі 2.2 дисертації «Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу», автором ґрунтовно охарактеризовано систему ознаки та повноваження суб'єктів виборчого процесу. Проте, на жаль, недостатньо уваги приділено характеру їх взаємодії.

2. Дисертаційне дослідження значно б покращилося, якби автор детально висвітлив особливості адміністративно-правового статусу суддів адміністративних суддів 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. Підтвердженням тому є та значна роль у контролі за відповідністю виборчого процесу нормам національного законодавства, котру здійснюють суди, на яких покладено завдання захищати права та інтереси учасників публічних, у тому числі виборчих, правовідносин.

3. Підрозділ 5.3 дисертації стосується визначення перспективи оптимізації організаційно-правових засад забезпечення виборчого процесу в Україні, однією з яких визначено запровадження е-виборів та електронного голосування. У зв'язку з цим хотілося б почути позицію дисертантки щодо перспектив запровадження дистанційного голосування через систему голосування – поштове повідомлення, що особливо актуально для громадян, які не мають доступу до мережі Інтернет.

4. Під час розкриття змісту підрозділу 4.1 дисертації «Поняття та види адміністративно-правових гарантій здійснення виборчого процесу 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.

5. Зміст дисертаційного дослідження та автореферату не дозволяє повною мірою зробити висновок про доцільність і можливість запозичення для України досвіду якоїсь конкретної країни щодо організації виборчого процесу за певними стандартами. Відтак незрозуміло досвід якої саме держави дисертант пропонує впровадити в Україні. Натомість автор доволі фрагментарно звертається до позитивних надбань тих чи інших держав з окремих питань виборчого процесу. Вказаний підхід потребує уточнення та додаткового обґрунтування.

Викладені зауваження переважно мають дискусійний характер і тому суттєво не впливають на позитивну оцінку дисертаційної роботи. Вони викликають



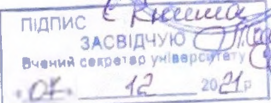
інтересом до рецензованого дослідження, новизною та актуальністю питань, які розглядаються у роботі. Наявність таких дискусійних питань є свідченням творчого характеру роботи та спроби вирішення теоретично складних і практично важливих проблем, що мають суттєве значення для науки адміністративного права.

Висновок щодо рецензованого дослідження. Зміст автореферату дисертаційного дослідження Н.О. Чудик належним чином кореспондується з положеннями дисертації, її структурою та отриманими результатами. Робота є логічно завершеною та характеризується єдністю форми і змісту та свідчить про особистий внесок дослідника в юридичну науку.

Дисертація Н.О. Чудик є самостійним завершеним науковим дослідженням, яке містить нові теоретичні положення й висновки, результати необхідних наукових узагальнень предмета, що досліджується, практичні рекомендації, які в сукупності розв'язують важливу наукову проблему, що має суттєве значення для науки адміністративного права України. Тема і зміст дисертації відповідають спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Робота відповідає вимогам, які закріплені у п. п. 9, 10, 12-13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567, які висуваються до докторських дисертацій, а її автор – Чудик Наталія Олегівна – на основі публічного захисту заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

Завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Волинського національного університету
імені Лесі Українки,
доктор юридичних наук, доцент



Сергій КНИШ

підпис
ЗАСВІДЧУЮ
Вчений секретар університету
12 2021 р.