

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента
Ховпуна Олексія Сергійовича на дисертацію Чудик Наталії Олегівни
на тему: «Адміністративно-правове забезпечення виборчого процесу в
Україні», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук
зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове
право; інформаційне право**

Актуальність теми дослідження. У процесі демократизації публічної влади зростає значення та роль демократичних виборів як однієї з основних форм безпосереднього народовладдя. Тому удосконалення виборчого законодавства, пошук і закріплення найбільш оптимальних та ефективних адміністративно-правових механізмів забезпечення виборчого процесу залишається і сьогодні досить актуальним та тісно пов'язаним із розробленням теоретичної концепції сучасного виборчого процесу. Однією з найважливіших проблем останнього є дослідження його адміністративно-правового забезпечення та формування теоретичних положень і конкретних рекомендацій, що мають прикладне значення для удосконалення виборчого процесу.

Наразі актуальність та важливість висвітлення проблематики адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні пояснюється декількома причинами. По-перше, подальший розвиток української державності не може відбуватись поза системним вдосконаленням тих інститутів адміністративного права, які забезпечують демократизм державного ладу. З огляду на це, формування теоретико-методологічних основ вдосконалення системи виборчого процесу є одним з ключових завдань сучасної науки адміністративного права. По-друге, сучасний стан взаємодії вищих органів державної влади переконливо засвідчує дефекти існуючої моделі виборчого процесу, яка не гарантує ефективності системи державної влади загалом, а також істотно звужує можливості представництва громадян у вищих органах державної влади (в цьому плані нагальним видається питання

вдосконалення виборчої системи та перегляду тієї моделі партійно-пропорційного, яка нині реалізована в Україні). По-третє, виступаючи пріоритетною формою безпосереднього народовладдя, вибори виконують надзвичайно важливу функцію в частині забезпечення неперервного зв'язку між інтересами виборців та народу, а також державною владою. Реалізація цієї функції прямо впливає на характеристики конституційного ладу України, на те, наскільки демократичною є державна влада і наскільки чітко вона виконує чинні конституційні норми.

Дисертація виконана відповідно до положень Указу Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30.09.2019 № 722/2019, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015, Стратегічного плану Центральної виборчої комісії на 2020–2025 роки, затвердженого Постановою Центральної виборчої комісії від 11.06.2020 № 102, Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 04.06.2015 № 509-VIII (п. 1.2 «Удосконалення виборчого законодавства»). Дисертацію виконано в межах теми науково-дослідної роботи кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Західноукраїнського національного університету «Правове забезпечення публічного адміністрування в сфері економіки» (номер державної реєстрації 0116U000174). Тема дисертації затверджена Вченою радою Тернопільського національного економічного університету (протокол № 2 від 25.09.2018). У цьому також розкривається актуальність теми дисертаційного дослідження, оскільки пріоритетні напрями розвитку держави, повинні мати своє наукове обґрунтування.

Цінність творчого пошуку автора також полягає у тому, що дисертація виконана з урахуванням науково-теоретичних досліджень різних галузей юридичної науки, аналізу не лише чинних нормативно-правових актів, які регулюють процес адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні, а й зарубіжний досвід. Саме це й дозволило дисертанту вдосконалити понятійно-категоріальний апарат рецензованого дослідження, зокрема

запропонувати власне визначення понять «адміністративно-правове забезпечення виборчого процесу в Україні» та «адміністративно-правові гарантії здійснення виборчої системи», запропонувати пріоритетні напрями удосконалення та оптимізації організаційно-правових засад адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні та сформулювати пропозиції щодо внесення змін і доповнень до чинного виборчого законодавства України.

Мета і завдання дослідження (стор. 24–25), їх постановка та послідовність дозволили автору розкрити основний зміст теми дисертації. Об'єкт та предмет дослідження сформульовані в роботі достатньо чітко та зрозуміло, що і дозволило комплексно проаналізувати поставлену проблему (стор. 25), не виходячи за межі наукової спеціальності.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, які сформульовані у дисертації забезпечується, по-перше, плідним використанням розгорнутої методології наукового дослідження правових явищ; по-друге – рівнем узагальнення теоретичних висновків і поглядів, викладених у вітчизняній та зарубіжній літературі, правових концепціях і відповідних програмах; по-третє, ретельним вивченням джерел позитивного права; по-четверте, належною апробацією результатів дослідження і їх оприлюдненням, відповідно до встановлених МОН України вимог.

За методологічну основу дослідження взято сукупність загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання, застосування яких зумовлене метою, завданнями, специфікою предмета й об'єкта дослідження. Діалектичний метод є методологічною основою дисертації, його застосовано для з'ясування сучасного стану адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні, а також визначення перспектив його подальшого розвитку й удосконалення (підр. 2.1). Метод структурно-функціонального аналізу дав змогу розмежувати правовідносини, що виникають у сфері охорони здоров'я в Україні та визначити підстави їх виникнення, зміни та припинення (підр. 1.2, 1.4). Порівняльно-правовий метод використано для окреслення перспектив

застосування в Україні позитивного зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу (підр. 5.1).

Джерелами фактичного матеріалу є результати власних досліджень; аналітичні, статистичні і фінансові звіти; довідкові видання; політико-правова публіцистика; результати опитувань та інтернет-ресурси тощо.

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 трансформації відносин у сфері виборчого процесу відповідно до реформи виборчого законодавства в Україні. Високий ступінь вірогідності та наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено використанням значного обсягу літературних джерел – 540 найменувань, узагальнених практичних матеріалів й відповідних наукових методів. Це дозволило дисертанту сформулювати низку важливих наукових положень, пропозицій, висновків та рекомендацій.

Достовірність і наукова новизна одержаних результатів дослідження, а також обґрунтованість сформульованих пропозицій і рекомендацій в значній мірі зумовлюються актуальністю дослідження та визначаються правильно обраним методологічним підходом до проведеного дослідження, всебічним використанням емпіричного матеріалу, що підтверджується результатами апробації на науково-практичних конференціях та публікаціями у фахових виданнях. Дійсно, ця наукова робота є системним дослідженням сучасних адміністративно-правових відносин у сфері виборчого процесу в Україні. Оцінюючи зміст цієї роботи, слід звернутися до тих її положень, які є визначальними для розуміння авторської концепції, логіки, елементів отриманої наукової новизни та практичного її значення.

У першому розділі дослідження автор проводить загальнотеоретичну характеристику теоретико-методологічних засад адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні. Цей розділ є своєрідним

фундаментом подальшого наукового осмислення авторської парадигми адміністративно-правових відносин у сфері виборчого процесу в Україні.

У цьому розділі Н.О. Чудик досить вдало здійснює наукове обґрунтування виборчого процесу як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. Зокрема, дисертант таким чином визначає особливості адміністративно-правових відносин у сфері виборчого процесу, що впливають із сутності управлінської діяльності держави та відповідають її профільній політиці, яка провадиться в зазначеній сфері. З урахуванням встановлених особливостей, які відображають сутність адміністративно-правових відносин у сфері виборчого процесу, автор формулює визначення «адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні».

Автор приділяє увагу методології дослідження адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні. Аргументовано, що методологія представлена двома блоками (рівнями) наукового пізнання: теоретико-методологічним та інструментальним. Доведено необхідність використання системного підходу як базового для вивчення адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні та його системні властивості.

З урахуванням специфіки сфери виборчого процесу здобувачем досить вдало охарактеризовано причинно-наслідкові, функціональні, структурні зв'язки між елементами системи адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні, а також зв'язки перетворення, розвитку, управління. З'ясовано домінуючу роль адміністративних процедур в утворенні зв'язків між елементами системи адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні. Виявлено внутрішні та зовнішні функції системи адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні.

Привертає увагу обґрунтування використання в інструментальній частині методології дослідження адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні діалектичного методу наукового пізнання та категорій діалектики, методів аналізу, синтезу, систематизації, класифікації, аналогій, прогнозування, моделювання, кібернетичного, формально-юридичного,

формально-догматичного, порівняльно-правового, методу державно-правового моделювання.

Вельми цікавим є розмежування адміністративно-правових засад та принципів виборчого процесу в Україні, репрезентовано у підрозділі 1.3 роботи.

Слід погодитись зі здобувачем, що загальні засади виборчого процесу є основою для функціонування і формування демократії, а також необхідною умовою реального демократичного політичного режиму. Проте для існування стабільної демократичної системи вкрай необхідне також дотримання спеціальних засад виборчого процесу. Тому лише комплексне застосування усіх засад виборчого процесу дасть змогу сформувати владу цілком демократичним шляхом, сприятиме реалізації принципу народного суверенітету.

У другому розділі дисертації автор досліджує особливості адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в сучасних умовах. Для цього здійснено характеристику сучасного стану адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні.

На підставі комплексного наукового аналізу дисертант обґрунтовує недоліки Виборчого кодексу України, зокрема відсутність закріплення в ньому чітких заборон, дозволів та обмежень щодо діяльності, пов'язаної з процесами підготовки та проведення виборів, яка призводить до неоднозначного трактування окремих його положень та можливості використання адміністративного ресурсу, нерівності можливостей кандидатів на виборах, підкупу виборців та інших негативних явищ під час виборчого процесу.

Автором справедливо наголошено, що виборче законодавство України закріплює демократичні засади організації та проведення виборів до органів державної влади й місцевого самоврядування, а також забезпечує громадянам реальну можливість здійснення своїх виборчих прав, однак порушення виборчих процедур будь-яким із суб'єктів забезпечення виборчого процесу зменшує авторитет держави у світі. При цьому наявність виборчих спорів,

навіть про скасування результатів виборів, є одним із елементів системи міжнародних виборчих стандартів.

Слід відзначити глибину наукових розробок проблеми систематизації суб'єктів адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу. Зокрема, автором розглянуто вказаних суб'єктів з точки зору основного критерію – наявності в них спеціальної виборчої правосуб'єктності. Це дозволило їх характеризувати саме як суб'єктів виборчого процесу та визначити підстави, з яких інші суб'єкти виборчих правовідносин не наділені таким статусом. Доведено необхідність розмежування суб'єктів виборчого процесу із суб'єктами виборчого права. Розглянуто наукові підходи щодо класифікації суб'єктів (учасників) виборчого процесу за різними критеріями.

Позитивної оцінки заслуговує комплексне дослідження особливостей форм і методів адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу. Розкрито сутність, основні ознаки форм і методів адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні. Обґрунтовано, що до основних ознак форм адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу можна віднести домінування індивідуальних актів як форм об'єктивації діяльності суб'єктів виборчого процесу, видове розмаїття адміністративних процедур, наявність широкого кола організаційних форм діяльності суб'єктів адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні.

У третьому розділі дослідження проаналізовано адміністративні процедури як процесуальні форми адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні. Здобувачем не лише акцентовано увагу на етапах виборчого процесу, а й на їх характерних рисах. Автором з'ясовано відсутність спільної точки зору науковців щодо переліку та системи основних етапів виборчого процесу. Адже з практичної точки зору будь-який перелік таких етапів є умовним. До того ж він не може бути остаточним і з часом зазнає змін. Здійснено детальну адміністративно-правову характеристику етапів виборчого процесу відповідно до законодавства України.

У четвертому розділі дисертації Н.О. Чудик досліджено адміністративно-правові гарантії здійснення виборчого процесу в Україні, зокрема, охарактеризовано поняття та види адміністративно-правових гарантій, здійснена характеристика адміністративної відповідальності за порушення прав учасників виборчого процесу, охарактеризовано провадження у справах щодо спорів з правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом.

Позитивним є те, що автором визначено спільні риси, якими наділені всі адміністративно-правові гарантії здійснення виборчого процесу, а саме: 1) взаємозв'язок та взаємозалежність між різними гарантіями незалежно від критерію їх поділу; 2) нормативно-правове регулювання, тобто всі адміністративно-правові гарантії здійснення виборчого процесу закріплені у національному законодавстві; 3) комплексність використання гарантій під час виборчого процесу; 4) стабільність використання гарантій, що мають чітко визначений характер та виникають за наявності конкретно законодавчо обумовлених умов; 5) реальність гарантій, що полягає в можливості їх фактичного застосування.

Автор звертає увагу, що науково-практичне опрацювання інституту судового захисту учасників виборчого процесу набуває особливої актуальності з огляду на модернізацію виборчого законодавства України, що триває, та плинність суспільних і політичних процесів. За вказаних умов реалізація права на судовий захист учасників виборчого процесу є однією з найважливіших адміністративно-правових гарантій.

У контексті наведених положень варто звернути увагу на ґрунтовний аналіз дисертантом судової практики за 2010–2020 роки у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з виборчим процесом, зроблено висновок, що нині з 18 статей глави 15-А КУпАП «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановленого порядку його забезпечення» (найчастіше протоколи про вчинення адміністративних правопорушень) складаються за статтями 212-9, 210-10, 212-13, 212-14, 212-15 КУпАП. Здійснено аналіз складів цих

правопорушень та їх поділ на 4 групи: адміністративні правопорушення, пов'язані з реєстрацією виборців (ст. 212-7 – 212-8 КУпАП); адміністративні правопорушення, пов'язані з передвиборчою агітацією (ст. 212-9 – 212-15 КУпАП); адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок роботи виборчих комісій (ст. 212-16 – 212-21 КУпАП); адміністративні правопорушення, що впливають на результати виборів (ст. 212-22 – 212-24 КУпАП).

Також позитивним є те, що дисертантом здійснено аналіз видів виборчих спорів, який свідчить, що вони перебувають у постійному динамічному розвитку, що спричинено удосконаленням законодавства з метою правового врегулювання відносин, в яких виникли конфлікти. Таке врегулювання може зменшувати спори, а може породжувати інші спори з новою правовою природою, змістовним характером та процедурно-процесуальними особливостями їхнього врегулювання. Аргументовано, що деякі юридичні конфлікти можуть виникати на фоні виборчого процесу, проте не мають публічно-правового характеру і не можуть розглядатися у порядку адміністративного судочинства. Наприклад, оскаржити дії засобів масової інформації, інформаційних агентств у порядку ст. 275 КАС України особа може лише після того, як набула у встановленому порядку статусу кандидата. Враховуючи зазначене, всі претензії, які виникають в особи-носія пасивного виборчого права до засобів масової інформації щодо оприлюдненої ними інформації про таку особу, мають не публічний, а цивільно-правовий характер і вирішуються у порядку цивільного судочинства.

У п'ятому розділі дисертації Н.О. Чудик запропонувала способи удосконалення адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні.

Автором проаналізовано особливості адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу у Данії, Фінляндії, Новій Зеландії та США. Аргументовано, що незважаючи на те, що кожна держава має суверенне право запроваджувати своє виборче законодавство та вибирати виборчу систему, у

світі існують міжнародні стандарти щодо організації і проведення виборів, забезпечення реалізації кожною особою права обирати чи бути обраною та захисту цих виборчих прав.

Цінність також представляють наукові положення, що міжнародні виборчі стандарти виступають в основному як галузеві принципи об'єктивного виборчого права і містять як виклад обов'язкового змісту відповідних основоположних вимог, так і рекомендації щодо їх реалізації. Такі стандарти повинні складати систему мінімальних вимог як до національного виборчого законодавства, так і до правозастосовної практики проведення виборів, без дотримання яких немає сенсу говорити про існування демократичних виборів.

Практична і теоретична значущість результатів дисертаційного дослідження полягає в тому, що викладені у дисертації положення можуть бути використані у науково-дослідній сфері – як підґрунтя для подальших досліджень і вирішення теоретико-правових питань, пов'язаних з удосконаленням адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні; у правотворчій сфері – під час розробки і вдосконалення нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється правове забезпечення виборчого процесу; у правозастосовній сфері – для вдосконалення практичної діяльності суб'єктів, які здійснюють свої повноваженнями у сфері виборчого процесу; у освітньому процесі.

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

1. У межах розділу 1 дисертації окрему увагу необхідно було присвятити аналізу історії та розвитку виборчого процесу, адже для повного розуміння сутності та значення адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу вбачається за доцільне дослідити історичні етапи розвитку та становлення цього правового інституту, а також проаналізувати правові надбання минулих років.

2. У підрозділі 4.2 дисертації, досліджуючи зміст адміністративної відповідальності за порушення прав учасників виборчого процесу, детальнішу увагу необхідно було присвятити питанню юридичної відповідальності суб'єктів виборчого процесу.

3. Визначаючи напрями удосконалення виборчого законодавства, яке регламентує адміністративно-правове забезпечення виборчого процесу, здобувачці варто було окрему увагу приділити питанню підвищення правової культури учасників виборчого процесу в нашій державі. Адже це, апріорі, є важливим превентивним заходом від вчинення правопорушень у цій сфері.

4. У змісті підрозділу 4.3 дисертації авторкою акцентовано увагу на чинному законодавстві, яке передбачає судовий і позасудовий (адміністративний) порядок розгляду й вирішення виборчих спорів. Проте не вказано на одну з основних відмінностей такого порядку, а саме, що рішення адміністративного суду, яке набуло чинності у встановленому законом порядку, є обов'язковим для виконання на всій території України, тоді як рішення виборчої комісії, що набуло чинності, гарантовано виконується лише в тому разі, якщо виконання рішення здійснюється автоматично під час його проголошення. Отже, у дисертації не здійснено їх розмежування за юридичною силою та обов'язковістю.

5. Недостатньої уваги у своєму дослідженні авторка приділила одному з фундаментальних принципів – принципу прямого виборчого права, який є основою права громадян обирати та бути обраними у виборні органи влади. На нашу думку, значення цього принципу складно переоцінити. На цей принцип фактично спирається вся система представницької демократії. Він забезпечує адекватність дій обраного органу волі виборців. Однак забезпечення реалізації вказаного принципу стає проблематичним в умовах реформування виборчої системи України. У процесі захисту дисертації хотілося б почути ґрунтовнішу думку дисертантки щодо цього твердження.

Слід зазначити, що викладені зауваження переважно мають дискусійний характер і тому суттєво не впливають на позитивну оцінку рецензованої

дисертації. Вони викликані інтересом до цього дослідження, новизною та актуальністю питань, що розкриваються автором.

Висновок щодо рецензованого дослідження. Загальний аналіз роботи свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність і високий науковий рівень, теоретичне й практичне значення. Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в роботі, достатньо повно викладені у наукових публікаціях в національних та міжнародних виданнях. Автореферат дисертації відповідає змісту дисертації й повністю відображає основні положення та результати дослідження. Дисертацію оформлено відповідно до вимог встановлених Міністерством освіти і науки України.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що дисертація «Адміністративно-правове забезпечення виборчого процесу в Україні» є самостійним, цілісним, завершеним, комплексним науковим дослідженням, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, запропоновано нове вирішення наукової проблеми, що полягає у вивченні концептуальних уявлень та розробці авторської парадигми адміністративно-правового забезпечення виборчого процесу в Україні, а також визначенні перспектив його вдосконалення. 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 кримінального права,
процесу та криміналістики Академії праці,
соціальних відносин і туризму,
доктор юридичних наук, професор**



О.С. Ховпун