

67-72-100/3
30.04.21

До спеціалізованої вченої ради Д 35.052.19
у Національному університеті
«Львівська політехніка»

79013, м. Львів, вул. Бандери, 12

ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА

доктора юридичних наук, доцента Тімашова Віктора Олександровича на дисертацію Скочиляс-Павлів Ольги Василівни «Теорія і практика вирішення спорів адміністративними судами України щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність обраної теми. Упродовж останніх років, у ході здійснення судової реформи в Україні, питання функціонування досить важливої ланки судової системи – адміністративних судів, набуло розгорнутої наукової дискусії. Вагомість цієї проблематики викликана необхідністю побудови такої системи судочинства, яка б забезпечувала справедливе вирішення публічно-правових спорів між, по суті, нерівноправними учасниками, – особою і суб'єктом владних повноважень. Вказана наукова дискусія є доволі корисною для поглиблення теоретико-правових досліджень, що є досить позитивним моментом, однак в сучасних умовах розвитку суспільства залишається багато не розв'язаних практичних питань правозастосування та вирішення публічно-правових спорів, організації адміністративного судочинства в Україні, що зумовлює потребу в детальному дослідженні правових засад організації адміністративного судочинства в Україні.

Слід підкреслити, що система адміністративних судів в Україні стала

доволі дієвим інструментом захисту прав людини у публічно-правовій сфері.

Однак, для досягнення нею рівня розвинутих європейських держав вимагається здійснення низки невідкладних кроків, які дозволять відправляти правосуддя на засадах демократичності, справедливості, визнання людини найвищою соціальною цінністю, адже адміністративна юстиція може стати ефективним інструментом захисту прав, свобод та інтересів людини від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Саме інститут виборів та референдуму може забезпечити легітимність, демократизм та ефективність владних відносин. Питання створення чіткого, дієвого правового механізму формування державної влади в нашій державі є актуальною проблемою сьогодення. Розгляд цього питання в контексті адміністративного механізму захисту виборчих прав та референдуму є досить актуальною проблемою.

Актуалізація вирішення спорів адміністративними судами України щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму викликана не лише реформуванням адміністративного судочинства, але й необхідною оптимізацією правового регулювання порядку розгляду й вирішення виборчих спорів, адекватна реакція на які матиме комплексний характер лише з використанням адміністративно-правових механізмів.

Викладені обставини, а також відсутність належного предметного дослідження проблем вирішення спорів адміністративними судами України щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму роблять тему дисертації Скочияс-Павлів О.В. актуальною і зумовлюють її вибір.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Належного ступеню обґрунтованості та достовірності дисертаційних положень досягнуто завдяки логічній і раціональній структурі дослідження, що відображає окремі складові

адміністративного судочинства України щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Дисертація складається з анотації, вступу, чотирьох розділів, поділених на п'ятнадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків.

У вступі дисертантом визначено актуальність обраної теми та здійснено загальну характеристику роботи.

Перший розділ присвячений теоретико-методологічній основі дослідження теорії і практики вирішення спорів адміністративними судами України щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

У другому розділі здійснено дослідження генези формування та розвитку адміністративної юстиції в контексті досліджуваної проблематики.

У положеннях третього розділу охарактеризовано спори у сфері правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, як предмет адміністративної юрисдикції.

Четвертий розділ присвячено актуальним питанням вдосконалення правового регулювання вирішення спорів у сфері правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Відповідно до обраної структури дисертаційного дослідження його автор припускає та аргументовано доводить, що ефективність вирішення виборчих спорів залежить від низки умов, включаючи доступність ефективних засобів правового захисту, незалежність судової системи і можливість бути заслуханою в ході справедливого розгляду з дотриманням гарантій належного процесу. Все це, в сукупності з іншими принципами, становить комплекс основних компонентів будь-якого суспільства, заснованого на принципі верховенства права. Принципом верховенства права підпорядковується функціонування судової системи та правоохоронних органів, а також обов'язки державних органів. Особливе значення верховенство права і демократичні інститути набувають при розгляді порушень виборчих норм.

У таких випадках заходи, що вживаються для покарання за порушення і

відновлення виборчих прав, вкрай важливі для збереження цілісності виборів.

З огляду на це, простежуються авторські підходи до розгляду виборчих спорів та вироблення однакових процесуальних правил, що визначають порядок їх розгляду виборчими комісіями, з наданням їм універсального значення для будь-якого рівня і виду виборів.

Обґрунтованість дисертаційних положень забезпечується глибоким аналізом положень міжнародного права, нормативно-правових актів, які регулюють виборчий та референдний процеси, законодавчих документів Європейського Союзу та окремих країн у сфері адміністративного судочинства. Для підтвердження опрацьованих висновків і пропозицій також використано статистичну інформацію, матеріали судової практики, адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади, результати соціологічних досліджень.

Виконання визначених у роботі наукових завдань досягається правильно обраною методологією дослідження з використанням загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання правових проблеми і їх розв'язання органами адміністративного судочинства.

Рецензована дисертація є одним з перших комплексних юридичних досліджень теоретичних і практичних проблем вирішення спорів адміністративними судами України щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Серед найбільш важливих результатів дисертаційного дослідження слід вказати наступні його положення:

– правовідносини у сфері реалізації форм безпосередньої демократії – це особливий вид конституційних правовідносин, які опосередковують реалізацію його учасниками суб'єктивних виборчих, референдних та інших прав і виконання юридичних обов'язків щодо організації та проведення форм безпосередньої демократії засобом забезпечення стійкого зв'язку законодавства

про вибори з виборчою практикою, служать єдиним способом накладення модельної організації виборів, закріпленої в нормах виборчого права, на реальні соціальні процеси;

– характерною особливістю сучасного виборчого процесу є його конфліктність, що має прояв передусім у зіткненні взаємно суперечливих інтересів суб'єктів виборчих правовідносин. Вибори завжди опосередковують конфлікт: конфлікт інтересів, конфлікт політичних програм тощо. Інституційна характеристика виборчого протистояння означає, що воно відбувається у межах правового простору відповідно до вимог законодавства до кожної процедури, кожної дії усіх суб'єктів виборчого процесу. Однак, незважаючи на правове втілення, виборчий конфлікт залишається політичним, а отже, завжди існує ймовірність того, що його розвиток може вийти за правові межі, створити політичну і навіть призвести до державної кризи;

– оптимізація процедури розгляду виборчих спорів зумовлює нагальну потребу вироблення однакових процесуальних правил, що визначають порядок їх розгляду виборчими комісіями, з наданням їм універсального значення для будь-якого рівня і виду виборів. З цієї точки зору, законодавство повинно містити норми, що регулюють такі основні елементи процедури розгляду виборчих спорів: порядок подання та прийняття скарги; форма і реквізити скарги; порядок сповіщення і виклику зацікавлених сторін на засідання щодо розгляду виборчого спору; правила розгляду виборчого спору на засіданні виборчої комісії, включаючи черговість виступу осіб, що беруть участь в засіданні комісії з розгляду виборчого спору, процедуру прийняття рішення за виборчим спором і набрання зазначеним рішенням законної сили; порядок оскарження до Центральної виборчої комісії прийнятого рішення за виборчим спором (у разі, якщо суб'єкт виборчого спору віддає перевагу інстанційному оскарженню перед судовим);

– виборчі спори виявляються зовні в найрізноманітніших формах (видах), які є похідними від рівня виборів, предмета розбіжностей, складу сторін спору. Так, в залежності від змісту електорального конфлікту

розрізняються спори, пов'язані з призначенням (переносом, скасуванням) виборів, реєстрацією (обліком) виборців, утворенням виборчих округів і виборчих дільниць, формуванням виборчих комісій, висуненням і реєстрацією кандидатів (списків кандидатів), інформуванням виборців і проведенням передвиборної агітації; фінансуванням виборів і окремих виборчих кампаній кандидатів, виборчих об'єднань; організацією: голосування (зокрема, дострокового і повторного); встановленням підсумків голосування і визначенням результатів виборів;

– адміністративна відповідальність за порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення є своєрідним інструментом для дослідження проблем дотримання конституційних прав та свобод людини, утвердження дієвих механізмів забезпечення верховенства права та громадського контролю за діяльністю законодавчої та виконавчої гілок влади, що забезпечує загальну стратегію досліджень у різних галузях права визначену єдиними організаційними підходами. Невирішеність окремих проблем адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення тягне за собою нагромадження проблем у сферах діяльності суб'єктів виборчого процесу;

– передбачені законодавством засоби правового захисту у виборчих спорах повинні оцінюватися на предмет їх ефективності. Загалом, ефективність засобів правового захисту означає, що вони здатні припинити триваюче порушення, відновити права осіб, які були порушені, притягнути до відповідальності порушників і запобігти повторенню подібних порушень в майбутньому. Тому для вищої виборчої комісії або суду буде недостатнім зосередитися на процедурних аспектах розгляду скарги, залишаючи без уваги саме оскаржувану дію: вони повинні мати повноваження дати розпорядження адміністративному органу про здійснення тієї чи іншої дії і визначити заходи щодо запобігання порушень в майбутньому;

– значним аспектом ефективності наданих засобів правового захисту є

забезпечення їх застосування. Процедури забезпечення виконання рішень у виборчих спорах необхідно тримати під постійним контролем, а також при вивченні законодавчої бази виборів і досліджувати більш ретельно в ході спостереження за виборами. Звичайні процедури забезпечення виконання судових рішень в контексті виборів можуть бути занадто повільними – це питання також вимагає додаткової оцінки.

– Становлення демократичної виборчої системи в Україні супроводжується послідовним вдосконаленням виборчого законодавства, особливо в сфері захисту виборчих прав громадян, і одночасно поповненням практики вирішення виборчих спорів і виборчими комісіями, і адміністративними судами всіх рівнів. Забезпечуючи проведення виборів в суворій відповідності до чинного виборчого законодавства, українська виборча система одночасно і сама активно розвивається за такими основними напрямками: вдосконалення законодавства про вибори і референдуми; створення адміністративного механізму забезпечення виборчих прав громадян; організаційне, інформаційне та фінансове забезпечення виборчого процесу; підготовка та організація виборів; вивчення міжнародного досвіду проведення виборів тощо. Хоча адміністративною юстицією вже накопичено певний досвід з розгляду спорів у сфері правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, все ж ця робота вимагає серйозного узагальнення, систематизації, вироблення основних принципів, за якими вона повинна будуватися, з'ясування перспектив її розвитку і правового регулювання. Необхідність посиленої уваги до цього напрямку обумовлена значенням державних гарантій виборчих прав громадян для стабільності українського суспільства та ін.

Практичне значення одержаних результатів. Науково-прикладні результати дисертаційного дослідження отримали практичне використання: в науково-дослідній сфері, для вивчення особливостей вирішення спорів адміністративними судами України щодо правовідносин, пов'язаних з

виборчим процесом чи процесом референдуму; у правореалізаційній діяльності для підвищення ефективності діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, що забезпечують реалізацію виборчих прав людини; для забезпечення викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Проблеми адміністративного права і процесу», «Адміністративне судочинство» та низки галузевих юридичних дисциплін: «Конституційне право», «Виборче право», «Міжнародне право».

Дискусійні положення дисертаційного дослідження та зауваження до нього. Однак, як і при дослідженні будь-якої складної і нової теоретичної проблеми, в зазначеному дисертаційному дослідженні міститься певна кількість спірних, недостатньо обґрунтованих та узгоджених положень, які можуть стати підґрунтям для наукової дискусії та слугувати напрямами подальшої розробки цієї проблематики. Зокрема:

1. В роботі дослідження суб'єктного складу виборчих спорів проводиться шляхом поділу суб'єктів на дві базові групи: індивідуальні суб'єкти (серед яких можна назвати виборців, кандидатів і зареєстрованих кандидатів, довірених осіб, спостерігачів, членів виборчих комісій, посадових осіб органів державної влади, і місцевого самоврядування) і колективні суб'єкти (до яких варто віднести виборчі об'єднання, виборчі комісії, органи державної влади та місцевого самоврядування). Проте, звернемо увагу, що дисертантка не змогла подати повного широкого переліку суб'єктів виборчих спорів. Наприклад, ч. 3 ст. 275 КАС України вказує, таку категорію справ, що стосується оскарження дій чи бездіяльності ЗМІ, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум, за їх місцезнаходженням.

2. Сьогодні можна сказати, що статистичні показники надходження справ і матеріалів до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного є підставою для констатації факту того, що адміністративна юстиція працює в

умовах колосального навантаження всі останні роки. Таке призводить до низки проблем, серед яких одна з найсуттєвіших є питання недотримання строків. При виборчих спорах строк особливо вагомий, оскільки зазвичай має менший часовий термін. В роботі не проводиться акценту на це, відсутня пропозиція стосовно вирішення цієї проблеми.

3. Авторка, розглядаючи пов'язаність правовідносин з виборчим процесом як складову виборчого спору визначає виборчий процес чи процес референдуму як комплексну правову категорію, яка не має меж (початку і завершення). Вважаємо, що таке твердження призведе до хаосу в судовій практиці, оскільки розширить дискреційні можливості судів стосовно визначення пов'язаності спорів з виборчим процесом чи процесом референдуму.

4. Досвід проведення виборчих кампаній та референдумів, які відбувалися за роки незалежності України, висвітлив проблему необхідності підвищення правового захисту учасників виборчого процесу і референдумів. Одним із способів захисту референдних відносин можна розглядати застосування адміністративної відповідальності за порушення норм, які встановлюють правила проведення референдумів.

Які, на Вашу думку, адміністративні правопорушення, що посягають на об'єкти, які безпосередньо охороняються референдним законодавством України є підставою для адміністративної відповідальності в референдному праві?

5. Поза увагою авторки залишився один із фундаментальних принципів, який є основою права громадян обирати та бути обраними в виборні органи влади, є принцип прямого виборчого права. На нашу думку, значення даного принципу складно переоцінити. На цей принцип фактично спирається вся система представницької демократії. Він забезпечує адекватність дій обраного органу волі виборців. Однак забезпечення реалізації даного принципу стає вельми проблематичним в умовах реформування виборчої системи України. У процесі захисту дисертації хотілося б почути ґрунтовнішу думку авторки стосовно цього твердження.

Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам.
Водночас, зазначені зауваження переважно мають дискусійний характер і суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи.

Рецензована дисертація вирішує конкретну науково-прикладну проблему, містить раніше не захищені положення, які є особистими напрацюваннями автора, мають наукову цінність і позитивне значення для подальшого вивчення теорії і практики вирішення спорів адміністративними судами України щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Дисертаційна робота належним чином оприлюднена та пройшла апробацію в наукових публікаціях і виступах на конференціях. Зміст дисертації відповідає вимогам МОН України та відповідно відображений в авторефераті. Результати наукових досліджень, за якими дисертант захистила кандидатську дисертацію, на захист не виносяться.

Наведене дозволяє визнати дисертацію «Теорія і практика вирішення спорів адміністративними судами України щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» завершеним самостійним дослідженням, що відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567.

Автор дисертації – **Скочиляс-Павлів Ольга Василівна** заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

Професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Київського національного торговельно-економічного університету,

доктор юридичних наук, доцент

Підпис

Начальник відділу



В.О. Тімашов

Підписую

Підпис