Спеціалізованій вченій раді К 64.051.31
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна
(61022, Харків, майдан Свободи, 6)

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертацію Палагицької Ганни Сергіївни «Принцип загального виборчого права у вітчизняному конституціоналізмі», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Визначальним напрямом правового та суспільно-політичного розвитку України на сучасному етапі державотворення є конституційна реформа, скерована про-європейськими орієнтирами і прагненнями нашої держави долучитися до загальновизнаних демократичних конституційних стандартів. Важливою складовою конституційного процесу в Україні є реформування національного виборчого законодавства.

Про необхідність проведення якісної електоральної реформи у наукових колах дискутують мабуть від часу набуття Україною незалежності. Проте на практиці чисельні спроби здійснити ті чи інші перетворення у цій сфері часто зумовлювались не стільки бажанням політичного керівництва країни наблизити вітчизняне виборче законодавство до міжнародних демократичних стандартів, скільки політичною кон'юнктурою та спрямованістю дій конкуруючих суб'єктів на досягнення бажаного політичного результату будь-яким способом. Такий підхід перетворює норми виборчого права на сукупність інструментальних прийомів і засобів, далеких від демократичних конституційних засад та робить цю галузь конституційного права однією з найбільш політизованих та нестабільних, що підтверджує традиційна негативна практика, коли до чергових виборів майже завжди приймалося нове виборче законодавство.

В умовах нестабільності правового регулювання виборчих процесів в Україні саме принципи виборчого права як керівні, основоположні засади мають відігравати стабілізуючу роль та забезпечувати конституційно-правове підґрунтя для проведення справжніх (вільних, демократичних та чесних) виборів, сприяти

поступовості, наступності, безконфліктності у передачі та діяльності державної і місцевої влади. У цьому аспекті одним із фундаментальних принципів у системі засад виборчого права є принцип загального виборчого права, покликаний забезпечити максимальне залучення громадян до процесів формування представницьких органів публічної влади.

Отже, з огляду на актуальні процеси реформування конституційної галузі виборчого права, особливо в контексті активізації законодавчої діяльності, спрямованої на ухвалення Виборчого кодексу України, дослідження принципу загального виборчого права сприятиме формуванню необхідного теоретичного підґрунтя для ефективного проведення конституційно-правових перетворень.

Саме тому запропонована тема та наведені аргументи на її користь вказують на те, що робота Г.С. Палагицької є **актуальною та своєчасною**.

Про актуальність обраної теми дослідження свідчить і її зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження здійснювалось відповідно до п. 1.1, 1.2 Додатку 1 до Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років, затверджених наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275, а також переліку пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на період 2016–2019 років, схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 23.02.2016, протокол № 2.

У цьому контексті заслуговує схвалення формулювання Г.С. Палагицькою **мети** її дисертаційного дослідження як «визначення особливостей застосування принципу загального виборчого права у теорії та практиці національного конституціоналізму, виокремлення критеріїв обмеження загальності при здійсненні виборчого права громадянами України та встановлення шляхів удосконалення його конституційно-правового врегулювання». Логічними та обґрунтованими також є **завдання**, які дисертантка поставила для досягнення поставленої мети (с. 16-17).

Відповідно до поставлених завдань дисертаційної роботи **об'єкт та предмет** дослідження визначені правильно.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, що містяться в дисертації, а також їх **достовірність** репрезентує її теоретико-методологічне та нормативне підґрунтя: у роботі широко використано розробки вітчизняних та зарубіжних фахівців із конституційного права, історії держави і права, європейського права, міжнародного публічного права. В процесі здійснення дослідження дисертантка доречно застосовує нормативні матеріали – як конституційне законодавство України, так і зарубіжні конституційні акти, а також міжнародно-правові акти, які містять відповідні виборчі стандарти універсального і регіонального значення. Додає роботі і вміле використання комплексу загальнонаукових та спеціальних методів дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає насамперед у тому, що в дисертації вперше здійснено комплексний аналіз теорії і практики використання принципу загального виборчого права у вітчизняному конституціоналізмі.

Зокрема, Ганною Сергіївною запропоновано авторське визначення виборчих цензів як недискримінаційних, передбачених законодавством і зумовлених соціально-політичними потребами суспільства умов набуття та здійснення громадянами виборчих прав. Таке визначення безумовно ґрунтується на попередніх розробках вітчизняних науковців, але водночас і характеризується авторським баченням, а отже певними елементами новизни.

Цікавим і прогресивним, на наш погляд, є й те, що автор у руслі сучасних наукових тенденцій поряд із загальновизнаними двома основними виборчими правами (активним і пасивним) розглядає третє – номінаційне виборче право, тобто право висувати кандидатів на виборах. При цьому, дисертантка наголошує на похідному характері номінаційного права від активного чи пасивного суб'єктивних виборчих прав.

Можна погодитися і з висновками автора про відсутність прямої залежності пасивного виборчого права від права голосу, а також про неспівмірність критерію загальності при визначенні співвідношення кола носіїв пасивного виборчого права з колом носіїв права голосу.

Заслуговує на увагу і положення щодо необхідності застосування спеціальних (додаткових) умов для окремих груп громадян України (засуджені;

військовослужбовці строкової служби; громадяни, які перебувають за межами території України) для реалізації ними загального виборчого права.

Характеризуючи принцип загального виборчого права в системі засад виборчого права, Г.С. Палагицька справедливо робить висновок про те, що він посідає виключне місце в цій системі та є базовим для всіх інших галузевих принципів, оскільки його реалізація є необхідною передумовою забезпечення проведення виборів. Такий висновок спирається на здійснений автором аналіз змісту кожного із галузевих принципів виборчого права (у тому числі принципу вільних виборів, принципу рівності виборчого права, принципу таємного голосування та принципу прямих виборів) та розкритті їх співвідношення, взаємозв'язку та взаємовпливу.

Доцільними є і пропозиції дисертантки щодо доопрацювання проекту Виборчого кодексу. Підтвердженням цієї тези є низка недоліків, що у перспективі можуть створити певні проблемні моменти при реалізації принципу загального виборчого права, зокрема щодо порядку застосування виборчої квоти та розподілу депутатських мандатів і визначення обраних кандидатів у виборчому регіоні та у загальнодержавному виборчому окрузі; скасування реєстрації особи як суб'єкта виборчого процесу; звуження виборчих прав окремих категорій громадян України; обчислення строків перебування за межами України тощо.

Таким чином, новелістичний внесок Г.С. Палагицької у розробку означеної теми є суттєвим.

Структура роботи побудована логічно – відповідно до встановленої мети та завдань. Усі розділи дисертації читаються з інтересом. Вагомими є висновки до роботи. Опубліковані праці відповідають змісту дослідження.

Низка положень та висновків дисертаційного дослідження мають практичну значимість. Вони можуть бути використані у науково-дослідній діяльності, оскільки розширюють основу для подальших наукових досліджень конституційно-правового регулювання загального виборчого права в Україні та за кордоном; у правотворчості, зокрема при опрацюванні Виборчого кодексу України; у правозастосовній діяльності – для оптимізації діяльності виборчих комісій; у навчальному процесі – при викладанні дисциплін «Конституційне

право України» та «Державне право зарубіжних країн», при розробці відповідної навчальної й методичної літератури.

Загалом можемо констатувати, що дисертація є завершеною працею, виконаною здобувачем самостійно. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження викладені у 5 статтях, надрукованих у фахових виданнях (у тому числі, в 1 зарубіжному) і 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Водночас, відповідно до вимог чинної нормативної бази, що регламентує захист дисертацій, одним із обов'язків офіційного опонента є з'ясування недоліків дисертаційного дослідження, висловлення зауважень та формулювання пропозицій щодо змісту та форми дисертаційної роботи.

Виходячи з цього, слід відзначити, що представлене дисертаційне дослідження без сумніву має творчий, науковий характер, однак, як і будь-яка творча робота, не позбавлене певних дискусійних положень, основними серед яких є такі.

1. Вагомою перевагою роботи є глибокий теоретичний аналіз та жива наукова дискусія. Разом з тим, деякі положення та аргументи дисертантки є недостатньо переконливими та потребують додаткового пояснення.

Так, відповідно до визначеної мети дисертаційного дослідження, у роботі передбачалося розкриття *особливостей* застосування принципу загального виборчого права у теорії та практиці національного конституціоналізму. На реалізацію означеної мети в дисертації окреслене коло завдань, які співвідносяться з відповідними структурними частинами (розділами і підрозділами) дисертаційної роботи. За підсумками проведеного дослідження автор формулює досить обґрунтовані та переконливі висновки. Водночас, виходячи із загального змісту наведених положень і висновків, складно прослідкувати, які ж власне *особливості* притаманні принципу загального виборчого права саме у вітчизняному контексті, тобто у теорії та практиці національного конституціоналізму. Вбачається, що дисертантці варто було б узагальнити і підсумувати відповідні положення та охарактеризувати специфічні

риси та особливості становлення та розвитку принципу загального виборчого права в даному аспекті.

2. По тексту роботи має місце певна неузгодженість категоріального апарату. Зокрема щодо таких складових (видів) принципу загального виборчого права, як активне та пасивне виборче право, автор одночасно вживає такі поняття, як право обирати (наприклад, с. 85) та право голосу (наприклад, с. 102), а також право бути обраним (наприклад, с. 87) і право балотуватися на виборах (наприклад, с. 85, 111, 115), які, на наш погляд, мають неоднаковий змістовний обсяг. Таке бачення підтверджується наявністю різних доктринальних підходів щодо змістовного наповнення даних категорій. Зокрема деякі науковці протиставляють ці поняття, обґрунтовуючи це тим, що далеко не кожен виборець, голосуючи на виборах, дійсно обирає. Свідченням цього є існування інституту повторних виборів, який застосовується у випадку коли вибори були нерезультативними і за їх підсумками ніхто не обраний. Водночас на таких виборах активне виборче право було реалізоване громадянами, які взяли участь у голосуванні, проте нікого не обрали. Також на обґрунтування позиції щодо неспівпадіння значення «права обирати» і «права голосу» наводять такий аргумент, як наявність так званих втрачених голосів тих виборців, які голосували, але залишились у меншості, а отже не вплинули на обрання того чи іншого кандидата, хоча і подали свій голос (тобто право обирати, на відміну від права голосу, не було реалізоване в якості активного виборчого права). Прихильниками наведеного наукового підходу є зокрема Ю. Ключковський, В. Федоренко, А. Корнєєв, Т. Шаповал та ін.

Те саме стосується і таких понять, які широко використовуються у роботі, як виборчі цензи, кваліфікаційні вимоги (умови) та природні вимоги. У тексті дисертаційної роботи автор подекуди використовує ці поняття як синонімічні, а іноді протиставляє їх один одному.

Так, на с. 31 дисертантка, посилаючись на позицію Конституційного Суду України вказує, що «Конституцією України встановлені не виборчі цензи, а певні кваліфікаційні вимоги до кандидатів на виборні посади», з чого можна зробити

висновок, що, на думку автора, наведені категорії є взаємопов'язаними, але різнопорядковими.

Разом з тим, на с. 107 автор зазначає, що «обмеження виборчого права складаються із виборчих цензів та інших кваліфікаційних вимог, які впливають на реалізацію цього права». Також на с. 111 дисертантка, цитуючи висловлювання різних науковців, вказує, що певні кваліфікаційні умови можуть вважатися виборчими цензами, а деякі з них є природними вимогами (зокрема щодо громадянства).

Нажаль, в змісті дисертаційної роботи майже не відображено власного бачення автора щодо співвідношення наведених термінів і понять. Тому хотілося б, щоб Ганна Сергіївна уточнила та конкретизувала свою думку з цього питання.

3. У підрозділі 1.1 автор досліджує правову природу загального виборчого права і робить це переважно через критерій «загальності», опосередкований особливостями врегулювання статусів виборця і кандидата на виборну посаду, та встановлення недискримінаційних виборчих цензів. Зокрема на с. 38 дисертації Ганна Сергіївна зазначає: «Правова природа загального виборчого права полягає в забезпеченні рівного доступу громадян до реалізації як пасивного, так і активного виборчого права без встановлення будь-яких дискримінаційних обмежень».

Загалом погоджуючись із наведеним твердженням, все ж таки вбачаємо, що такий підхід є дещо звуженим, оскільки сутність принципу загального виборчого права має розкриватися через його безпосередній зв'язок з доктриною і практикою конституціоналізму (що підтверджує і назва дисертаційної роботи).

Адже саме загальне виборче право як одна з важливих засад конституціоналізму має на меті забезпечити функціонування режиму представницької демократії. Це одне з суб'єктивних виборчих прав, що належать до комплексного права на участь в управлінні державними справами, а отже прямо або через обраних представників брати участь у здійсненні безпосереднього народовладдя. В свою чергу формування складу представницьких органів є можливістю безпосередньої реалізації народного суверенітету.

Виходячи з зазначеного, на нашу думку, до аналізу правової природи загального виборчого права варто було б підійти з позицій визначення системи сутнісних рис, притаманних даному явищу як ключової засади та важливої умови реального, а не декларативного конституціоналізму.

4. На підставі проведеного аналізу історико-правової модернізації інституту виборності автор здійснює періодизацію процесу еволюції загального виборчого права, яка заснована на традиції виборності. При цьому, Ганна Сергіївна виділяє сім етапів розвитку загального виборчого права у світовому та, зокрема, європейському масштабі.

Так, 1 етап, на думку дисертантки, охоплює первісний період існування людства і пов'язаний із зародженням протоформ людського волевиявлення (голосового схвалення чи заперечення важливих для людських формацій того часу питань); 2 етапом є період стародавніх демократій (V ст. до н.е. – X ст. н.е.), який характеризується зародженням виборної демократії та військової демократії; 3 етап – період раннього середньовіччя (XI ст. – XIV ст.), у межах якого відбувається поява виборних органів (парламентів) та станового виборчого права; 4 етап – період пізнього середньовіччя (XV ст. – XVI ст.), це період занепаду демократичних форм урядування (стара демократія вже відійшла, а нові її форми ще не сформувалися), період утвердження централізованих держав та автократії; 5 етап – період «раннього» нового часу (XVII ст. – перша половина XVIII ст.) – це час формування ідеї загального виборчого права; 6 етап – період «пізнього» нового часу (друга половина XVIII ст. – XIX ст.), даний етап характеризується процесами демократизації виборчого права, що мало наслідком визнання загального виборчого права як історично зумовленої соціальної необхідності; 7 етап – період новітнього часу (XX ст. – дотепер) – формування загального виборчого права як сучасного принципу виборчого права.

Наведена періодизація підводить до висновку, що, на думку автора хронологія розвитку інституту виборності збігається з історичною еволюцією принципу загального виборчого права, хоча на наш погляд, ототожнювати їх не зовсім коректно. Як видається, перші чотири етапи, виділені дисертанткою, слід

розглядати скоріше як передумови становлення загального виборчого права, аніж як реальні етапи його ствердження і розвитку.

Адже як слушно зазначає сама дисертантка, часовий проміжок з XVIII ст. до кінця XX ст. можна охарактеризувати як період поетапного становлення, зокрема в європейських державах, загального виборчого права, заснованого на політичній рівності без майнового цензу і обмежень за статевими і расовими ознаками (с. 89).

Принцип загального виборчого права по своїй суті покликаний протиставлятися обмеженому, цензовому виборчому праву. Отже, якщо брати за основу саме критерій загальності, про еволюцію загального виборчого права коректно вести мову з періоду Нового часу, пов'язаного демократизацією суспільно-політичного життя та поширенням і розгортанням конституційного процесу.

Висловлені зауваження, хоча і потребують пояснення автора, стосуються лише окремих положень дисертаційного дослідження, а тому суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку роботи, не знижують рівня дисертаційного дослідження і не перешкоджають оцінити його як завершену наукову працю.

На підставі викладеного можна зробити загальний висновок, що дисертаційне дослідження Палагицької Ганни Сергіївни «Принцип загального виборчого права у вітчизняному конституціоналізмі» відповідає вимогам пунктів 9, 11, 12, 13 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 (зі змінами), які висуваються до кандидатських дисертацій, а її автор заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент:
доцент кафедри конституційного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка, доцент,
доктор юридичних наук **О.В. Стрєльцова**

Підпис засвідчую
Вчений секретар
Кардульна Н.В.
05.12 2019р.