

ВІДГУК

**офіційного опонента, доктора юридичних наук, доцента
Правоторової Ольги Михайлівни на дисертацію
Драмаренко Кирила Борисовича «Адміністративно-правове
регулювання діяльності політичних партій в Україні»,
поданої на здобуття наукового ступеня доктора філософії 081 - Право**

Актуальність теми дослідження. Демократія без виборів не є можливою. Саме завдяки виборам у правових державах формується законодавча влада, більшість органів місцевого самоврядування, у багатьох державах також і глава держави (президент) обирається через прямі вибори. Водночас без розвинутих політичних партій, які мають значну підтримку населення, неможливо привести до влади осіб, які б відбивали помисли й побажання громадян. Іншими словами, основною метою діяльності політичних партій є приведення до влади своїх однопартійців, які будуть здійснювати публічне управління всією країною чи окремим її регіоном.

Тим самим під вплив політичних партій потрапляють не лише особи, які є членами партій, а й усе населення держави незалежно від віку, соціального стану, національності та партійної приналежності чи безпартійного політичного статусу. Усе це доводить, що жодний громадянин не може бути байдужим до питань правового регулювання політичних партій, адже опосередковано це залежить і від нього.

Хотілося б акцентувати, що саме на цих важливих аспектах зосереджує свою увагу Драмаренко К.Б. на початку свого дисертаційного дослідження.

Автор також досить вдало зазначає, що саме завдяки виборам у правових державах формується законодавча влада, більшість органів місцевого самоврядування, у багатьох державах також і глава держави (президент) обирається через прямі вибори. Водночас без розвинутих політичних партій, які мають значну підтримку населення, неможливо привести до влади осіб, які б відбивали помисли й побажання громадян. Іншими словами, що основною метою діяльності політичних партій є

приведення до влади своїх однопартійців, які будуть здійснювати публічне управління всією країною чи окремим її регіоном. На мій погляд, це досить слушні думки.

Враховуючи всі аспекти, які наведені вище, проведення комплексного дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій в Україні, що здійснене Драмаренком Кирилом Борисовичем, не вимагає додаткового обґрунтування.

Наукова новизна положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дисертаційне дослідження є одним із перших комплексних досліджень, у якому розроблено нові теоретичні конструкції та розв'язано наукове завдання щодо вивчення адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій в Україні, вироблено відповідну теорію та сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем.

Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які визначають нормативні засади діяльності політичних партій на сучасному етапі розвитку України та емпіричну основу дослідження, що становлять результати анкетування, аналітичні статті, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали про діяльність політичних партій.

Сформована теорія взаємодії громадянського суспільства й політичних партій у процесі адміністративно-правової діяльності, яка визначається місцем політичної партії у владній структурі держави та правовим режимом (звичайним чи надзвичайним), у якому перебуває держава: якщо партія при владі, то громадянське суспільство має бути до неї в конструктивній опозиції, якщо партія в опозиції, то має разом із нею критикувати помилки (зловживання) партії при владі, у разі об'єктивного надзвичайного стану завжди має підтримувати партії при владі з метою подолання небезпечних для громадян і держави наслідків такого стану; виявлено й узагальнено спеціальні принципи діяльності публічної адміністрації при здійсненні

адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій, а саме принцип обов'язковості легалізації політичної партії уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації, принцип невторчання суб'єктів публічної адміністрації в організаційно-правову діяльність, принцип створення належних умов для функціонування, принцип обмеженого контролю суб'єктів публічної адміністрації, принцип потреби дієвого реагування суб'єктів публічної адміністрації в чітко визначених законодавством випадках і принцип виключно судового накладення санкцій на політичні партії.

Удосконалено наукове розуміння публічного адміністрування фінансів політичних партій як жорсткого і прозорого чинника фінансування й витрат політичних партій, зокрема за рахунок державного бюджету, з можливістю застосування до тих із них, які порушили у цій сфері норми права, адміністративних санкцій.

Отримали подальшого розвитку: наукові положення щодо ролі політичних партій у правовій системі суспільства, яка полягає в тому, що саме завдяки їм здійснюється гарантування прав і свобод громадян через формування представницьких органів влади, ухвалення ефективних законів щодо відновлення порушених прав і свобод громадян, політичного контролю за діяльністю органів виконавчої влади та законодавчого формування правил функціонування судової влади; наукові положення щодо публічного адміністрування внутрішньоорганізаційної діяльності політичних партій України, у результаті чого доведено, що таке адміністрування здійснюється лише опосередковано через затвердження рішень партійних органів, насамперед щодо реєстрації політичних партій, їх філій та символіки, перевірку статуту вимогам чинного законодавства та затвердження виборчого списку партій на вибори тощо.

Основні положення та зміст наукового дослідження. Структура дисертаційної дослідження обумовлена його метою та завданням, об'єктом та

предметом. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що включають 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків.

У вступі розкривається обґрунтування вибору теми дослідження, визначається зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами, розкриваються мета та завдання дослідження, наукова новизна та практичне значення отриманих результатів, апробація матеріалів дисертації, наводяться структура та обсяг дисертації.

Так, автором наводиться цікаве твердження, що адміністративно-правове регулювання політичних партій – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини демократичного суспільства стосовно легального впливу на формування публічної влади через політичний й організаційно-правовий інструментарій, що здійснюється загальними і спеціальними суб'єктами публічної адміністрації як політичних партій, так і юстиції через урегулювання питань щодо легалізації політичних партій, обмеженого публічного контролю за їх діяльністю, визначення адміністративно-правових аспектів участі їх у виборчих кампаніях, застосування щодо них адміністративних санкцій та вирішення суперечок в адміністративних судах (сторінка 39).

Драмаренко К.Б. досить вдало підводить підсумок з матеріалу на (сторінці 51), що держава й політичні партії виявляють горизонтальні й вертикальні юридичні та політичні зв'язки, політичні партії формують державну владу, є посередником між громадянським суспільством та державою, у свою чергу держава підтримує політичні партії фінансово та захищає їх від протиправних посягань за допомогою заходів державного примусу.

Дисертант зазначає, що ЦВК як спеціальний суб'єкт публічної адміністрації, що є постійно діючим колегіальним державним органом, який наділений повноваженнями щодо організації, підготовки і проведення виборів, у межах та з виконання вищого внутрішнього організаційного рішення (з'їзду) парламентської партії може замінити в адміністративний

спосіб, через видання адміністративного індивідуального акта народного депутату, що обраний за списком цієї партії та офіційно вийшов із фракції своєї політичної сили, на наступного за черговістю у виборчому списку відповідної політичної партії кандидата. Іншими словами – може затвердити внутрішньоорганізаційне рішення парламентської політичної партії про позбавлення мандата народного депутата України, який офіційно виходить із парламентської фракції своєї політичної партії (сторінці 108-109),

Досліджуючи публічне адміністрування партійних коштів політичних партій в Україні дисертант висловив вдале ствердження, що однак ми не можемо погодитися з тим, що можуть бути добровільні пожертви, оскільки, на нашу думку, пожертви спонсорів – це корупційна складова, оскільки спонсори зацікавлені у вирішенні та лобіюванні певних питань відповідною політичною партією на свою користь (сторінка 114).

Досить вдало автор зазначає: 1) адміністративна відповідальність політичних партій за суб'єктивним складом поділяється на адміністративну відповідальність політичних партій, як юридичної особи, та адміністративну відповідальність посадових осіб (керівників) політичних партій; 2) за формою вини і перша, і друга адміністративна відповідальність має спільну юридично-психологічну природу, вона виникає як наслідок навмисних чи необережних суспільно небезпечних дій посадових осіб (керівників) політичних партій (сторінка 141).

Ці твердження є досить цікавими та нагальними.

Також заслуговують на увагу твердження автора щодо статусу політичних партій в цілому та його адміністративно-правової складової.

Тобто статус політичних партій – це сукупність прав і обов'язків кожного члена партії, які виникають в межах самої партії та у правовідносинах з іншими державними інституціями. Діяльність політичних партій пов'язана із законними інтересами, адже сама політична партія створюється і діє з метою реалізації та захисту спільних інтересів певної соціальної групи осіб, вона як проміжна ланка між людиною та державою

має виявляти та доносити до відома державної влади прагнення людей. Більшість інтересів (прагнень) політичної партії мають більш стійкий характер, ніж індивідуальні, та відбиті в політичній програмі партії, що є викладом її цілей та завдань, а також шляхів їх досягнення. Тим самим стверджуємо, що політичні партії як суб'єкт адміністративного права мають особливе значення для держави й відіграють особливу роль у її житті, це як місток між громадянами держави та її владними розпорядчими органами (сторінка 58).

Отже, адміністративно-правовий статус політичних партій полягає в підставах і порядку їх офіційної легалізації, визначених адміністративних правах та обов'язках, адміністративних обмежень щодо напрямків діяльності та прийому до своїх членів певної категорії осіб, адміністративних процедурах фінансової підтримки, контролю та порядком накладення санкцій за грубі порушення Конституції та законів України (сторінка 58).

Тепер розкриємо власне структуру дисертації детальніше. Перший розділ дисертації містить три підрозділи, в яких розкрито «Теоретико-правові засади адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій в Україні».

У підрозділі 1.1 «Поняття адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій в Україні» автор ґрунтовно підсумовує, що політичні партії є провідними і невід'ємними складовими політичної системи суспільства, однак сама політична система суспільства є більш загальною та дотичною категорією щодо теорії і практики адміністративно-правового регулювання політичних партій; політичні партії є невід'ємним чинником демократії загалом і гарантіями виборчих прав, без існування яких не доводиться говорити про будь-які демократичні процеси в державі (сторінка 38).

У підрозділі 1.2 «Місце і роль політичних партій у правовій системі України» автор вдало окреслює, що місце політичних партій в політичній і правовій матерії суспільства визначається тим, що вони охоплюють усі

найбільш важливі сфери суспільного життя, наділені суб'єктивними політичними і правовими правами та відповідними суб'єктивними обов'язками, що визначені законодавством України, та регулюються нормами адміністративного права, які визначають їх адміністративно-правовий статус і підконтрольні взаємозв'язки із загальними і спеціальними суб'єктами публічного адміністрування (сторінка 61).

У підрозділі 1.3 «Принципи адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій в Україні» зроблено висновок, що адміністративно-правове регулювання діяльності політичних партій в Україні базується на загальних принципах (адміністративного права та політичних партій) та спеціальних (діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо легалізації, забезпечення функціонування, обмеженого контролю та створення умов для розвитку політичних партій).

Другий розділ дисертаційного дослідження складається із трьох підрозділів, які присвячені розкриттю «Змісту адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій в Україні» у ньому автор ґрунтовно розкрив публічне адміністрування створення (легалізації), реорганізації та ліквідації політичних партій в Україні, публічне адміністрування внутрішньої організаційної діяльності політичних партій України; публічне адміністрування партійних коштів політичних партій в Україні; а також адміністративну відповідальність політичних партій в Україні.

Останній розділ «Удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій в Україні» складається із двох підрозділів в яких розкрито зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій та удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій в Україні.

Структура роботи є логічною та вдалою. Висновки відповідають завданням підрозділів в повній мірі. Слід акцентувати увагу, що зроблені

автором висновки є достатньо обґрунтованими, аргументованими та характеризуються високим ступенем достовірності. У сукупності вони свідчать про цілісність проведеного наукового дослідження.

Основні положення дисертації, що виносяться на захист, відображені в восьми публікаціях у наукових фахових виданнях України та інших держав. Загальна кількість наукових публікацій, їх теоретична якість відповідає вимогам щодо оприлюднення результатів наукових досліджень.

Заслуговує на увагу також те, що основні положення та результати дисертаційного дослідження оприлюднено та обговорено на трьох міжнародних науково-практичних конференціях і круглих столах: «Теорія і практика сучасної юриспруденції» (м. Київ, 11–12 грудня 2015 р.); «Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики» (м. Одеса, 9–10 грудня 2016 р.), «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети» (м. Одеса, 19–20 січня 2018 р.).

Практична і теоретична значущість результатів дисертаційного дослідження. полягає в тому, що вони використовуються та можуть бути використані у: - *науково-дослідній роботі* – для подальшого розроблення та вдосконалення теорії адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій; - *сфері правотворчості* – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані для вдосконалення чинних законодавчих і підзаконних актів, що сприятиме покращенню адміністративно-правового регулювання діяльності політичних партій України; - *практичній діяльності* – використання одержаних результатів дозволить покращити адміністративно-правове регулювання громадських організацій в Україні; - *навчальному процесі* – під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Актуальні проблеми адміністративного права України», підготовки відповідних підручників та навчальних посібників.

Зауваження та пропозиції за змістом дисертації. Визначаючи актуальність проведеного автором дослідження, наукову новизну, високий

теоретичний рівень, а також практичну значимість результатів, слід зазначити, що окремі положення дисертаційної роботи Драмаренка К. Б. носять дискусійний характер, а деякі висновки потребують додаткової аргументації:

1. Зроблено висновок, що об'єднання громадян та їх структурні підрозділи виникають за приватною ініціативою, однак для того щоб стати політичною партією (юридичною особою публічного права) з публічно-правовими й політичними правами й обов'язками, з погляду формальної догматики (позитивістського розуміння права), цій «ініціативі» потрібно пройти певні публічні процедури щодо юридичної легалізації як юридичної особи центрального офісу партії та відповідних відокремлених структурних підрозділів, що здійснюється на основі реалізації норм адміністративного права та за обов'язковою участю спеціального суб'єкта публічної адміністрації – певних підрозділів Міністерства юстиції України (сторінка 185). Варто було б більш детально охарактеризувати всі ці публічні процедури, пояснити, розкрити їх, так би мовити, від цього дисертаційне дослідження тільки покращилося б.

2. Здійснюючи компаративістичну характеристику зарубіжного досвіду автор зазначає, що слід її здійснити по-новому, звернувшись до успіхів та повчального досвіду країн-учасниць Європейського Союзу. Утім не в усіх державах ЄС на сьогодні ухвалено закони про політичні партії, із 28 вони діють лише у 7 державах. Для того щоб належним чином політичні партії розвивались в Україні та здобули довіру всього населення, потрібно звертатися до міжнародного досвіду та впроваджувати в політичну систему найкраще з нього. Це безперечно дуже позитивний момент, але хотілося б почути точку зору автора, щодо наявності законодавчої регламентації в цій сфері. В яких країнах він вважає існування законів про політичні партії позитивним явищем, а в яких негативним та яке значення має законодавча регламентація для України.

3. Дисертант зазначає, політичні партії, які делегувати своїх представників до вищих, центральних і місцевих органів виконавчої влади, безпосередньо здійснюють виконання державної політики і публічне виконання законів у певних галузях (сферах) суспільного життя та на певній адміністративно-територіальній ділянці. Тут політичний вплив партій на своїх представників треба чітко розмежувати. Якщо делегована особа займає політичну посаду, то природно вона може (на наш погляд, навіть зобов'язана) виконувати програмні й організаційно-правові рішення своєї партії (в іншому разі вона має припинити членство в партії), зрозуміло що виключно в порядку і спосіб, передбачений Конституцією та законами України та відповідно до законодавчо прописаної компетенції. Як би не хотілося вважати міністрів незалежними, однак ми маємо розуміти, що вони є політичними особами, а тому мають втілювати волю своєї партії в органах виконавчої влади. Такі об'єктивні реалії публічного управління в демократичних державах (сторінка 99). Які механізми слід утворити в політичній системі, щоб міністри, які наприклад, обрані від однієї партії були більш незалежними від неї? Хотілося б почути точку зору дисертанта в цьому непростому питанні.

4. Також дискусійною та такою, з якою погодитися у повному обсязі неможливо є думка автора про те, узагалі потрібно обмежити здійснення державного контролю за діяльністю опозиційних партій (сторінка 110). Ця точка зору потребує додаткового обґрунтування: чому автор так вважає?

І другий аспект цього зауваження, що потребує уточнення, також міститься в тексті зазначеному на сторінці 110 дисертації. Слід було б більше уваги приділити матеріалу в дисертації, що сьогодні відсутній єдиний нормативно-правовий документ, який би закріплював загальні засади та принципи здійснення контролю у сфері діяльності громадських об'єднань взагалі та політичних партій зокрема. Адже основні законодавчі акти, які регламентують діяльність об'єднань громадян України, не містять ні визначення принципів державної регуляторної політики, ні їх переліку.

Хотілося б почути точку зору автора щодо відсутності нормативно-правового акту, який би закріплював загальні засади та принципи здійснення контролю у сфері діяльності громадських об'єднань взагалі та політичних партій зокрема.

5. Автор зазначає, на сторінці 152 дисертаційного дослідження, що зарубіжний досвід державної підтримки політичних партій у країнах Євросоюзу дуже функціональний, бо держава забезпечує політичні партії на гідному рівні. Європейська Комісія у п'ятій доповіді про громадянство Європейського Союзу, опублікованій у лютому 2008 року, пропонує державам-членам ужити заходів щодо забезпечення ефективної участі громадян ЄС у політичному житті суспільства, у якому вони живуть. Проте, слід було б приділити більше уваги, поглядам щодо особистого ставлення автора щодо державної підтримки політичних партій. Хотілося б щоб автор зазначив, обґрунтування необхідності державної підтримки політичних партій чи її відсутності.

6. На сторінках 43-48 дисертаційного дослідження наводиться значний перелік історичного матеріалу, він також заслуговує на окреслення в підрозділі «Місце і роль політичних партій у правовій системі України» проте можна було б подати його більш лаконічно.

7. На сторінці 120 дисертації Драмаренко К.Б. зазначає, що джерела фінансування політичних партій різні – як приватні, так і державні кошти (членські партійні внески, добровільні внески фізичних і юридичних осіб, державне фінансування, кошти, отримані від статутної діяльності, інші кошти (не заборонені законом), проте, незважаючи на джерело походження, з моменту їх перерахування вони стають публічними, за якими здійснюється жорсткий державний і громадський контроль. Слід уточнити механізм дії цих двох видів контролю за фінансуванням політичних партій.

Загальний висновок по дисертації.

Тема дисертації є актуальною, сформульовані автором висновки та рекомендації є достатньо аргументованими, характеризуються науковою

новизною та мають значення не лише для теорії адміністративного права, але і для правозастосовної практики.

Дисертаційне дослідження, представлене Драмаренком Кирилом Борисовичем, є самостійною завершеною науковою працею, в якому отримані нові, доктринально обґрунтовані результати. Необхідно підтвердити достатній рівень теоретичної обґрунтованості висловлених здобувачем наукових суджень, положень і рекомендацій.

Підсумовуючи вищезазначене, стверджуємо, що дисертація на тему «Адміністративно-правове регулювання діяльності політичних партій в Україні» відповідає вимогам пункту 11 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, Порядком проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 року №167, а її автор - Драмаренко Кирило Борисович на основі публічного захисту заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право.

**Офіційний опонент -
доктор юридичних наук, доцент
професор кафедри адміністративного
і господарського права
та правоохоронної діяльності
Херсонського державного університету**



О.М. Правоторова



О. М. Правоторова
фахівець ВК
Судас и А
06.09.2019