

ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук, доцента Чеховича Сергія Болесламовича на дисертацію Ємельянової Анни Геннадіївни "Електронна пегниця як форма реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами", подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Актуальність теми дослідження. Перехід від інформаційного суспільства до цифрового є очевидним процесом. Цифрові технології в публічному управлінні заміщують собою інформаційно-комунікаційні в різних сферах життя людини – політичній, економічній, екологічній і соціальній. Людина відчуває переродження комунікацій під час участі у вирішенні публічно-владних питань. Публічно важливі рішення все частіше приймаються з використанням елементів штучного інтелекту, а також під час здійснення досліджень, запровадження різноманітних е-сервісів та інструментів електронної демократії.

Завдяки розвитку цифрового суспільства виникають передумови для утвердження довіри громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Ці процеси можуть бути забезпечені також шляхом запровадження та подальшої реалізації громадян до участі в управлінні державними і місцевими справами, а саме шляхом їх залучення до процесів прийняття рішень через упровадження електронних петицій, електронних консультацій, електронних обговорень проєктів нормативно-правових актів, громадського бюджету, електронних "smart" рішень взаємодії та участі тощо.

Інститут законодавства
Верховної Ради України
№ 454
• 18 • 11 2019.

Концепція розумних міст ("Smart City") спрощує для громадян необхідну взаємодію з органами місцевого самоврядування, дозволяє оптимізувати соціальну роботу, систему надання муніципальних послуг, транспортні потоки, підвищити громадську безпеку; забезпечує відповідні алгоритми та інструменти моніторингу якості повітря, питної води та інше.

Викладені позиції актуалізують переосмислення і публічно-правове забезпечення окреслених перетворень, зокрема з точки зору конституційного права. З огляду на це, актуальність обраної дисертанткою теми не викликає сумнівів.

Робота виконана у межах наукової теми "Стратегія розвитку законодавства України" № 0103U007975 Інституту законодавства Верховної Ради України, що ще раз підтверджує актуальність тематики у межах визначення стратегічного вектору розвитку України

Ступінь обірунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дослідження ґрунтується на правильних методологічних вихідних позиціях, в основу яких покладено систему загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, призначених для отримання об'єктивних достовірних результатів

Методологічну основу дисертаційного дослідження становлять загальнонаукові та спеціальні методи пізнання. Їх застосування дозволило дослідити проблему у взаємозв'язку, цілісності, динаміці, всебічно й об'єктивно.

Методи аналізу та синтезу використовувалися для визначення підходів до розуміння права на участь в управлінні державними справами (підрозділ 1.1), визначення етапів подання та розгляду електронної петиції (підрозділ 3.1). *Формально-логічний метод*, а також *метод термінологічного аналізу* використано для розкриття понять "державні справи", "публічні справи", "місцеві справи", "добре врядування", "петиція", "електронна петиція" (підрозділи 1.1, 1.2). *Методи теоретичного узагальнення, індукції та дедукції* застосовувалися під час надання характеристики формам реалізації

конституційного права на участь в управлінні державними справами (підрозділ 1.2), у ході дослідження стандартів залучення громадськості до участі в процесі прийняття рішень (підрозділ 1.3), під час визначення поняття права на петицію (підрозділ 2.1). *Історико-правовий метод* використовувався під час дослідження генези права на петицію (підрозділ 2.1). *Системно-структурний та системно-функціональний методи* дали можливість визначити місце електронної петиції серед форм реалізації права на участь в управлінні державними справами та відокремити її від звернення, охарактеризувати електронну петицію й визначити відповідні її види, форми та прояви (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3) й використовувалися під час вивчення зарубіжного досвіду реалізації петицій (підрозділ 3.1) і міжнародно-правових стандартів залучення громадськості до участі в прийнятті рішень (підрозділ 1.3). *Метод експерименту* використано для збору даних щодо порядку реєстрації користувачів для подання електронної петиції, враховуючи нормативну невизначеність цього процесу (підрозділ 3.3). За допомогою *порівняльно-правового методу* вдалося здійснити аналіз нормативно-правового забезпечення електронної петиції на державному та місцевому рівнях, а також виявити колізії у вітчизняному законодавстві (підрозділи 3.2, 3.4). Використання *методу юридичного прогнозування* сприяло визначенню вектора подальшого розвитку електронних петицій і формуванню відповідних пропозицій на законодавчому та підзаконному рівнях (підрозділи 3.1, 3.2, 3.3, 3.4). Із використанням *соціологічного та статистичного методів* зібрано й систематизовано статистичну інформацію (підрозділи 1.2, 3.2).

Комплексність і системність дослідження зазначеної проблематики демонструє структура дисертації А.Г. Ємельянової. Вона репрезентує її роботу як широке та багатопланове наукове дослідження.

Об'єкт та предмет дослідження сформульовані вдало.

На нашу думку, усі основні завдання дисертаційного дослідження А.Г. Ємельянової знайшли реальне розв'язання на належному науковому

рівні. Відповідні висновки у роботі слід визнати достовірними. Вважаємо, що є усі підстави для позитивної оцінки А.Г. Ємельянової як науковця, оскільки у дисертації наочно демонструється евристичний стиль мислення, здатність робити самостійні висновки, критично оцінювати досягнуте в науці, узагальнювати різні підходи до теоретично складних питань, що розглядаються в дисертації.

Загальний огляд роботи А.Г. Ємельянової, виконаної на основі кропіткого опрацювання чисельних джерел, свідчить про наявність власного бачення авторкою переважної більшості з досліджених проблем, що об'єктивно підвищує онтологічну, аксіологічну та інструментально-прикладну цінність змісту дисертації у сучасних умовах конституційно-правового розвитку Української держави та суспільства.

Наукова новизна основних положень та висновків дисертації. Дисертація становить цілісне і професійно оформлене дослідження електронної петиції як форми реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами в сучасних умовах розвитку українського конституціоналізму.

У дисертації вперше:

✓ обґрунтовано, що електронна петиція є самостійною формою реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами, відмінною від іншої форми – колективного звернення. Про це свідчить сукупність таких ознак електронної петиції: кількість підписів; спосіб електронної реєстрації для реалізації права на електронну петицію; обов'язкові формальні ознаки електронної петиції як електронного документа; особливий порядок розгляду електронної петиції та інформування про прийняте рішення органом державної влади або органом місцевого самоврядування;

✓ визначено особливості суб'єктного складу правовідносин, які виникають під час реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами, а саме під час подання електронної петиції. Зокрема

електронна петиція може бути подана та підтримана не лише громадянином України, а й іншими особами, які перебувають на території України на законних підставах;

✓ доведено, що принцип доброго врядування є спеціальним принципом у співвіднесенні з принципами демократії, на його підставі має здійснюватися реалізація електронних петицій, включаючи принципи: ефективності та дієвості; компетенції та спроможності; підзвітності; відкритості й прозорості; чутливості – для забезпечення реагування місцевої влади на законні очікування громадян. Право бути почутим як свосвідний індикатор чутливості органів влади є важливою складовою реалізації права на електронну петицію, що забезпечить ефективну взаємодію між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадою;

✓ узагальнено конституційні норми, що регламентують право на петицію в державах – членах Європейського Союзу та науково обґрунтовано доцільність конституційного закріплення петицій в Україні. Обґрунтування здійснене зокрема на підставі класифікації петицій за такими критеріями: суб'єктом подання та їх кількістю; суб'єктом розгляду; характером петиції; формою подання; правовим результатом, який спричиняє петиція;

✓ виокремлено народну правотворчу ініціативу як основну форму реалізації електронної петиції в Україні з урахуванням значущості правових наслідків, які вона спричиняє, а саме – прийняття нормативно-правового акту як на державному, так і на місцевому рівнях;

✓ розглянуто електронну петицію як електронний документ у конституційному праві. Електронна петиція є електронним документом, а її зміст і процедура подання мають відповідати встановленим вимогам щодо форми, порядку подання, кількості підписів та строку їх збору, порядку надання відповіді та інше. Електронна петиція набуває конституційно-правових ознак, оскільки є актом, який формалізує волевиявлення;

✓ обґрунтовано, що електронні петиції мають розглядатися органами місцевого самоврядування з урахуванням принципу реагування на

законні очікування громадян. Такий висновок здійснено на підставі статистичного аналізу зареєстрованих електронних петицій у 22 обласних центрах України за 2015–2017 рр.;

✓ запропоновано використання процедури "м'якої апеляції" – повторного розгляду електронної петиції в разі невдоволення автора петиції змістом або формою відповіді на неї.

Наукову новизну мають авторські розробки, що стосуються вдосконалення дефініцій "державні справи" та "публічні справи". Доведено, що поняття "державні справи" та "публічні справи" істотно різняться за суб'єктним і об'єктним складом. "Публічні справи" є ширшим за своїм змістом та включає пряму й опосередковану участь громадськості в реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами.

Дисертантка слушно пропонує такі етапи подання та розгляду електронних петицій: створення електронної петиції; перевірка електронної петиції на відповідність установленим вимогам; оприлюднення електронної петиції; збір підписів на підтримку електронної петиції; надсилання електронної петиції адресату; розгляд електронної петиції; публікація результатів розгляду електронної петиції; затвердження плану заходів реалізації підтриманої органом влади електронної петиції; реалізація плану заходів; моніторинг виконання плану заходів щодо реалізації електронної петиції (с. 154–155 дисертаційного дослідження).

У роботі ґрунтовно досліджується генеза права на петицію в Україні та світі, електронна петиція розглядається як форма реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами та як самостійне право. Електронна петиція характеризується за змістом, формою та суттю. Авторкою робиться висновок, що електронна петиція є самостійним правом та однією з форм реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами (с. 106, 131 дисертації). Електронна петиція за своїм змістом є актом волі народу/громади, який може стосуватися вирішення численних державних суспільно-політичних питань, а також питань розвитку

конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Електронна петиція є ініціативою, поданою у формі нормативно-правового акту чи ідеї щодо вирішення тих чи тих суспільно-політичних питань державного та місцевого значення і за правовими наслідками може набувати форми народної правотворчої ініціативи: за формою електронна петиція є конституційно-правовим електронним документом. Дисертантка справедливо вважає про доцільність конституційного закріплення петицій в Україні. Пропонується статтю 93 Конституції України доповнити частинами другою, третьою такого змісту: "Народна правотворча ініціатива реалізується народом України через подання електронної петиції. Порядок подання електронної петиції, яка містить народну правотворчу ініціативу, строки її розгляду та кількість підписів, необхідних для її реалізації, встановлюються законом".

На основі застосування широкої методології наукового пізнання та нормативно-правової і джерельно-монографічної бази дисертантом робиться цілком правильний, на наш погляд, висновок про те, що нормативно-правове регулювання електронних петицій до Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України потребує вдосконалення щодо забезпечення участі автора петиції в процесі її розгляду та представлення своєї електронної петиції; визначення способів ідентифікації авторів петицій та осіб, які їх підписують, погодження плану заходів щодо реалізації електронної петиції з автором та подальше звітування про виконання таких заходів.

Дисертаційне дослідження А.Г. Ємельякової має **суттєве теоретичне та практичне значення**, оскільки матеріали дисертації можуть бути використані у подальших дослідженнях проблематики конституційно-правового регулювання електронної петиції. Висновки, пропозиції та зауваження, сформульовані в дисертації, сприятимуть подальшому удосконаленню національного законодавства України з питань електронної петиції. Матеріали дослідження можуть бути використані в учбовому процесі

юридичних вузів тощо. Зазначений перелік позитивних аспектів дисертації не є вичерпним.

Основні положення дисертації апробовані автором у виступах під час круглих столів, міжнародних і всеукраїнських конференцій, форумів, літніх шкіл: "План законодавчого забезпечення реформ в Україні: актуальні питання реалізації" (м. Київ, 06 листопада 2015 року); "Актуальна юриспруденція" (м. Київ, 10 грудня 2015 року); "Верховенство права та місцеве самоврядування" (м. Київ, 10–11 червня 2016 року); "Людина – суспільство – держава. Права та обов'язки: історія питання та сучасний стан" (м. Кривий Ріг, 28 жовтня 2016 року); "Українська перспектива: соціокультурний та політико-правовий вимір (до 100-річчя Української Центральної Ради)" (м. Кривий Ріг, 17 березня 2017 року); "Актуальні проблеми сучасного економіко-гуманітарного дискурсу в Україні" (м. Кривий Ріг, 28 квітня 2017 року); "Sustainable e-Government for Resilient and Innovative Democratic Public Administration" (м. Лінчолн, 07–18 серпня 2017 року); Professional Fellows Program, Legislative Cohort (м. Бостон, 10 жовтня - 17 листопада 2017 року); "Цифровий розвиток міст: сьогодення та майбутнє" (м. Чернівці, 18 грудня 2017 року).

Крім того, найважливіші висновки та авторські рекомендації знайшли належне відображення у 19 наукових публікаціях: 7 одноособових статтях у наукових фахових виданнях з юридичних наук, 4 з яких включені до міжнародних наукометричних баз, 5 – у збірниках тез за результатами роботи наукових конференцій, круглих столів, 7 – в інших виданнях.

Водночас у дисертації, як це властиво кожній науковій творчій роботі, містяться окремі недоліки, положення, що викликають сумніви, дискусійні питання.

1. На наш погляд, авторка робить хибний висновок, що "електронна петиція є самостійним правом". Було б доцільнішим у контексті об'єктивних вимог до електронної петиції та народної правотворчої ініціативи розглядати його як колективне право.

2. Щодо запропонованих змін до статті 93 Конституції України, вважаємо юридично некоректним зазначене формулювання, оскільки у цій статті йдеться про суб'єктів законодавчої ініціативи. Було б логічним, Український народ віднести до суб'єктів законодавчої ініціативи, передбачивши необхідну кількість громадян України. Натомість інститут електронної петиції запровадити у статті 40 Основного Закону України.

3. З метою комплексного забезпечення конституційних прав та свобод особи, було б цікаво почути позицію дисертантки, чи є реалізація права на електронну петицію індикатором довіри до державних органів та органів місцевого самоврядування, ефективним інструментом політичної участі, що дозволило б підвищити їх авторитет та відповідальність.

4. Дослідження більше б виграло з позицій наукової якості та повноти, якщо б авторка більш докладно дослідила електронну петицію як певний елемент права людини на приватність. У цьому зв'язку цікаво дізнатися особисту думку дисертантки щодо доцільності формулювання конституційно-правової норми про право на приватність, до складу якого могла б належати і електронна петиція.

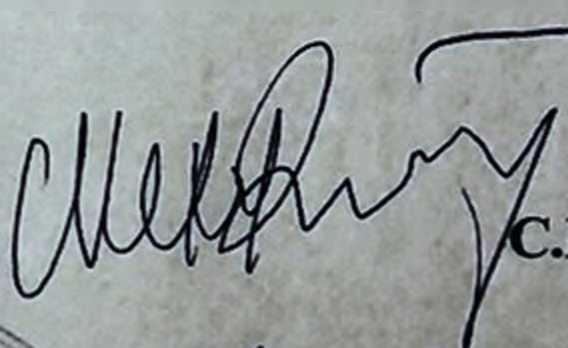
5. Авторка здійснила міждисциплінарний статистичний та правовий аналіз електронних петицій на місцевому та державному рівні в Україні. Зокрема, було наведено показники щодо предмету електронних петицій, які переважають в Україні. Окремо, варто було б зазначити і стан реалізації електронних петицій. А. Г. Ємельянова наводить статистичні показники щодо електронних петицій, розглянутих Європейським Парламентом (*с. 135 дисертації*), проте не надає інформації щодо предметом таких петицій, що є достатньо важливим аспектом для порівняння їх конституційно-правової суті.

Висловлені зауваження жодним чином не впливають на загальну позитивну оцінку запропонованого дисертаційного дослідження

Узагальнюючий висновок: дисертація Ємельянової Анни Геннадіївни "Електронна петиція як форма реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами" є оригінальним дослідженням важливої і дуже складної проблеми, яке відзначається глибиною аналізу, важливістю теоретичних положень і узагальнень, практичних рекомендацій та відповідає вимогам, встановленим у Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 24 липня.2013 року, а її авторка заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент:

кандидат юридичних наук, доцент,
Заслужений юрист України


С.Б. ЧЕХОВИЧ



Підпис Чехович С.Б.
ЗАСВІДЧУЄТЬСЯ
Керівник Департаменту управління персоналом
М. Карпаченко
"___" _____ 20__ р.