

ВІДГУК

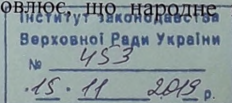
**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Владислава Леонідовича Федоренка на дисертацію ЄМЕЛЬЯНОВОЇ
Анни Геннадіївни на тему: «Електронна петиція як форма реалізації
конституційного права на участь в управлінні державними справами»,
подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за
спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право**

Права та свободи людини упродовж століть залишаються універсальною цінністю цивілізаційного розвитку людства. Боротьба за права та свободи людини, а також за гарантії їх реалізації та захисту стали рушійною силою прогресу. Ця боротьба отримала своє об'єктивне втілення в т.з. «великих революціях» (Велика англійська революція, Велика Французька революція, Революція Мейдзі й ін.) та війнах за незалежність, які іще називали «революційними війнами» (Північна та Південна Америка), в XVII-XIX ст., а їх результати були закріплені в перших біллях про права, конституціях і інших конституційних актах правозахисного змісту.

При цьому, слід звернути увагу, що такі права: громадянські (право на життя, свободу і справедливе судочинство), політичні (право обирати і бути обраним та управляти своєю державою) та економічні (право власності) стали базисом класичної конституційної доктрини. Усі інші права та свободи, закріплені в конституціях, починаючи із друг. пол. XX ст., стали похідними від вище перелічених, і вже не лише виборювалися в держав, а й стали результатом конструктивного діалогу між громадянином, суспільством і державою.

Справжнім тріумфом прав і свобод людини стало прийняття 10 грудня 1948 року в Парижі Загальної декларації прав людини. Відтоді відзначення річниць із дня прийняття Декларації стало справедливо вважатися святом торжества прав і свобод людини та консолідації всіх правозахисників світу. Як відомо, ст. 21 Декларації унормувала право людини на участь в управлінні державними справами, як безпосередньо, так і через своїх вільно обраних представників.

Положення Загальної декларації отримали свій розвиток і в Основному Законі України. Зокрема, у частині першій ст. 38 Конституції України закріплено право громадян брати участь в управлінні державними справами, а ст. 69 Конституції України встановлює, що народне волевиявлення може



здійснюватися не лише через вибори і референдуми, а й через «інші форми безпосередньої демократії». На сьогодні до них відносяться і різні форми демократії участі, або ж партисипаторної демократії – громадські слухання, місцеві ініціативи, партиспаторні бюджети, електронні петиції та ін.

У XXI ст. права та свободи людини у сучасній теорії та практиці конституціоналізму розглядаються не лише через призму розширення їх номенклатури, а й через дієвість механізмів їх утвердження, гарантування та захисту. При цьому, відповідні правові механізми стають в разі ефективнішими за умови застосування інноваційних технологій, зокрема потенціалу глобальної мережі Інтернет та різноманітних програмних продуктів, які дозволяють громадянам брати участь в управлінні державними справами: контролювати діяльність органів державної влади, їх посадових осіб; надавати пропозиції щодо удосконалення їх діяльності; виступати з ініціативами щодо удосконалення методів, форм і механізмів державного управління тощо. Власне, новосформована Верховна Рада України і Кабінет Міністрів України виступають з численними ініціативами, спрямованими на діджиталізацію публічного управління та взаємозв'язків громадян з державною владою.

Одним із позитивних прикладів запровадження в державне управління інноваційних методів і форм участі громадян в управлінні державними справами стало запровадження в Україні такої форми електронної демократії як електронна петиція. Вона отримала своє унормування в 2015 році в Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» і з того часу електронні петиції стали дієвим інструментом демократії участі як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівні. Таким чином, на сьогодні інститут електронної петиції має декілька значень і діє як важливе політичне право громадян України; як інноваційна форма демократії участі; як метод і форма участі громадян в державному управлінні, а також, на наш погляд, як один із елементів у механізмі стримувань і балансів між громадянським суспільством і його інститутами та державою.

Проблеми теорії та практики конституційних прав і свобод людини, включно з політичними правами, а також питання конституційних форм демократії були і залишаються традиційними для науки конституційного права. Фактично кожен досвідчений і починаючий учений-конституціоналіст у своїх наукових розвідках безпосередньо, чи опосередковано підіймали відповідну проблематику. Разом із тим, інститут електронних петицій, маючи різний, у тому числі й неоднозначний, досвід реалізації в Україні, залишається маловивченим у науці конституційного права.

Зазначене вище засвідчує актуальність і новизну для конституційно-правової науки, а також для відповідної правотворчої й правозастосовної практики дисертаційного дослідження Ємельянової Анни Геннадіївни на тему: «Електронна петиція як форма реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами».

Ознайомлення з дисертацією та авторефератом дисертації А. Г. Смельянової дозволяє стверджувати, що це наукове дослідження виконано в межах наукової теми «Стратегія розвитку законодавства України» № 0103U007975 Інституту законодавства Верховної Ради України.

Автор дисертації чітко визначила мету та завдання дослідження, розв'язання яких дозволило сформуванню низку науково значущих висновків, положень і пропозицій, які виносяться на захист. В обґрунтованості останніх переконус методологія дисертаційного дослідження та його джерельна база, репрезентована актами конституційного законодавства та науковими монографіями й іншими публікаціями у сфері прав і свобод людини, демократії, публічного управління тощо (загалом – 281 джерело, з яких 17 – іноземними мовами).

У дисертації А. Г. Смельянової також вдало визначені об'єкт дослідження, під яким запропоновано розуміти «...супільні відносини, які виникають під час реалізації електронної петиції як форми конституційного права на участь в управлінні державними справами на державному та місцевому рівнях», а також його предмет – «... електронну петицію, як форму реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами» (с. 21 дисертації).

Відзначимо також структурований характер і взаємозумовленість завдань, положень про наукову новизну, а також висновків дисертаційного дослідження А. Г. Смельянової зі змістом і логікою цієї наукової роботи. Перевагою цієї дисертаційної роботи, на наш погляд, є її спрямованість на вирішення практичних проблем у сфері конституційної правотворчої та правозастовної діяльності. Про це свідчать положення про впровадження результатів дослідження:

на державному рівні – під час підготовки Концепції розвитку електронної демократії України та плану заходів щодо її реалізації, затверджених Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р. (акт упровадження від 27.12.2017 р.) та підготовки дослідження «Електронні петиції в Україні: інвентаризація рішень та виконання вимог Закону в містах-обласних центрах» у межах співпраці з Фондом Східна Європа (акт упровадження від 22.08.2018 р. № 37);

на місцевому рівні – під час розгляду постійною комісією Криворізької міської ради з питань законності, правопорядку, депутатської діяльності та етики, свободи слова проекту рішення Криворізької міської ради «Про порядок розгляду електронних петицій до міської ради» (затверджено рішенням Криворізької міської ради від 31 січня 2018 року № 2408, акт упровадження від 12.02.2018 р.); під час розробки Саксаганською районною в місті Кривий Ріг радою проекту рішення «Про порядок розгляду електронних петицій Саксаганською районною у місті Кривий Ріг радою» (затверджено рішенням Саксаганської районної у місті Кривий Ріг ради від 27.04.2018 р. № 224, акт упровадження від 10.05.2018)

в освітньому процесі – під час викладання навчальних дисциплін: «Конституція і врядування», «Державне та регіональне управління»,

«Правознавство», «Право» (акт упровадження від 05.07.2017 р. №01.01-17/477) та в ході проведення освітніх заходів щодо інструментів електронної демократії (акт упровадження від 27.02.2018 р.);

у галузі правотворчості – під час розробки нормативно-правових актів, які регулюють форми реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами, зокрема типового положення про порядок роботи та розгляду електронних петицій; під час внесення змін до існуючих нормативно-правових актів, які визначають нормативну регламентацію електронних петицій в Україні (с. 27–28 дисертаційного дослідження).

Серед висновків, положень і пропозицій, які виносяться А. Г. Ємельяною на захист, заслуговують на увагу вчених наступні:

Висновок про те, що електронна петиція є самостійним правом та однією з форм реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами. За своїм змістом вона має ознаки народної правотворчої ініціативи, а отже, набуває своєї особливої значущості, оскільки стає актом волевиявлення.

Положення про те, що електронне звернення та електронна петиція не є тотожними, про що свідчить сукупність таких ознак електронної петиції, як: кількість підписів, спосіб електронної реєстрації з метою реалізації права на електронну петицію, обов'язкові формальні ознаки електронної петиції як електронного документа, особливий порядок розгляду електронної петиції та інформування органом державної влади або органом місцевого самоврядування про прийняте рішення (с. 23, 128 дисерт.).

Висновок про наступні етапи (хоча, більш точно слід говорити про «стадії» - В.Ф.) подання та розгляду електронної петиції: 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. 145, 150, 182, 184 дисерт.).

Положення про те, 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 (с. 24 дисерт.).

Висновок про те, що електронна петиція є електронним документом, а її зміст та процедура подання мають відповідати встановленим вимогам щодо форми, порядку подання, кількості підписів та строку їх збору, порядку надання відповіді та інше (с. 24, 128 дисерт.).

Пропозиція про необхідність внесення змін до ст. 23¹ Закону України «Про звернення громадян». Зокрема у частині конкретизації процедури передоручення розгляду електронної петиції в разі, коли таке питання не

входить до компетенції органу, якому було адресовано електронну петицію (с. 129 дисерт. і ін.).

Дисертація А. Г. Ємельянової містить і низку інших висновків, положень і пропозицій. Зокрема, в дисертації міститься підрозділ 1.3, в якому аналізуються міжнародні стандарти участі громадян в управлінні державними справами. Так, на с. 83, 134 та ін. дисертації автором визначаються та досліджуються, в контексті предмету дисертаційного дослідження такі важливі міжнародні договори і документи, як: Договір про функціонування Європейського Союзу, Конвенція Ради Європи щодо участі іноземців у публічному житті на локальному рівні від 05.11.1992 року, Рекомендація CM/Rec (2001)19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» 2001 року, Кодекс кращих практик участі в процесі прийняття рішень 2009 року, Рекомендація Rec(2004)13 Ради Міністрів країн-членам щодо участі молодих людей в житті на локальному і регіональному рівнях від 17.11.2004 року та інші.

Заслугує на увагу й розгорнута класифікація петицій, сформована А. Г. Ємельяновою на основі узагальнення конституційного правотворчого і правозастосовного досвіду функціонування цього інституту в Україні та за кордоном (с. 4, 140–141 дисерт.). Зокрема, автором запропоновано їх наступну класифікацію: 1. За суб'єктом подання петицій: громадяни (Португалія, Румунія); громадяни та/або резиденти (Мальта, Греція, Угорщина); юридичні особи (Європейський Парламент); представники органів публічної влади (Ірландія). 2. За кількістю суб'єктів подання петицій: індивідуальні (Польща); колективні (Велика Британія); змішані (Люксембург, Португалія). 3. За суб'єктом розгляду петицій: президент (Ірландія); парламент (Іспанія); уряд (Чехія, Румунія); органи місцевого самоврядування (Словенія); уповноважений орган/особа (Німеччина); змішані (Франція). 4. За характером петиції: державна (Італія); локальна (Словенія). 5. За формою подання петицій: паперова (Франція, Греція, Мальта); електронна (Нідерланди, Литва, Італія). 6. За правовим результатом, який спричиняє петиція: нормотворча (на місцевому чи державному рівні); ненормотворча. Безперечно, ця класифікація не є бездоганною й породжує конструктивний науковий дискурс.

Серед важливих новел цієї наукової розвідки слід також згадати і вдале, як на наш погляд, дослідження особливостей функціонування інституту електронних петицій в Європарламенті (с. 133–135 дисерт.), а також висновки і положення про унормування інституту петицій в цілому та інституту електронних петицій зокрема в державах ЄС і інших зарубіжних країнах (с. 135–140 дисерт.) і ін.

Не дивлячись на зазначені нами й інші здобутки дисертантки, це дисертаційне дослідження містить і низку суперечливих і дискусійних положень. Зокрема, ознайомлення з висновками і положеннями цієї роботи викликає наступні запитання, зауваження та наукові ремарки.

1. На сторінці 188 дисертації А. Г. Ємельяновою зроблено висновок про те, що: «Народна правотворча ініціатива є основною формою реалізації

електронної петиції в Україні з огляду на правові наслідки, які вона спричиняє, а саме – прийняття нормативно-правового акту як на державному, так і на місцевому рівнях». Ця ж точка зору приводиться й у її пропозиції доповнити ст. 93 Конституції України частинами наступного 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, встановлюється законом» (с. 190 дисерт.)

Цей висновок і пропозиція викликає заперечення з кількох причин: *по-перше*, інститут народної правотворчої ініціативи на сьогодні, на відміну від багатьох інших держав світу, та на відміну від інституту місцевої ініціативи, не унормовано в Конституціях і законах України; *по-друге*, визначення одного конституційно-правового явища через інше містить логічну помилку й ускладнює розуміння досліджуваної категорії; *по-третє*, твердження про те, що електронна петиція «спричиняє ... прийняття нормативно-правового акту як на державному, так і на місцевому рівнях» є неточним. Адже електронні петиції стосуються не лише прийняття чи скасування конкретних нормативно-правових актів, а й прийняття розпорядчих актів (про звільнення, чи поновлення конкретної посадової особи тощо). До того ж, електронна петиція, що набрала відповідну кількість голосів обов'язково розглядається відповідним органом державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовою особою, про що дисертантка й пише у п. 7 Висновків дисертації, але не обов'язково ними задовольняється, а тим більше – шляхом прийняття нормативно-правового акта. *По-четверте*, ст. 93 Конституції України визначає суб'єктів законодавчої ініціативи, і питання запровадження електронних петицій не є предметом її правового регулювання.

2. Пункт 2 Висновків дисертації сформульовано наступним чином: *«Розвиток глобального інформаційного суспільства спричинив упровадження електронних технологій в усі сфери життя, а також появу й розвиток інноваційних форм реалізації права на участь в управлінні державними справами» (с. 187 дисерт.)*. На наш погляд, це твердження є доволі аксіоматичним, ніким не заперчується й не спростовується, констатує існуючий стан науково-технічного та соціального прогресу й, у якості самостійного пункту висновків за результатами конституційно-правового дослідження, вимагає свого розширення та/або уточнення.

Подібне зауваження можна висловити і до пункту 12 Висновків: *«Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та органи місцевого самоврядування повинні враховувати порушену проблематику в електронних петиціях під час прийняття рішень та формування пріоритетних напрямів державної політики, стратегій розвитку відповідного міста, що збільшить частку реалізованих електронних петицій та підвищить довіру громадськості до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та органів місцевого самоврядування відповідно» (с. 190 дисерт.)*. Цей висновок є цікавим, але без позитивного унормування відповідного обов'язку та встановлення

відповідальності за його порушення чи неналежне виконання органами державної влади і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, наведений вище висновок А. Г. Ємельянової залишитись виключно добрим побажанням на користь електронної петиції.

3. Не зовсім зрозумілою, у першу чергу, в частині своєї реалізації, є наступна пропозиція дисертантки, сформульована нею в пункті 9 Висновків: *«Для забезпечення консолідації жителів навколо питань місцевого значення пропонується залучати щонайменше 0,5 % місцевого населення до участі в управлінні місцевими справами, що вказує на потребу поступового збільшення кількості підписів для підтримки електронної петиції на місцевому рівні»* (с. 189 дисерт.). Зокрема, нам не зрозуміло, по-перше, якими методами і який суб'єкт, а також на якій правовій основі, може: *«... залучати щонайменше 0,5 % місцевого населення до участі в управлінні місцевими справами»*, а також, по-друге, як і на підставі якої методики можна визначити відсоток участі «місцевого населення» в управлінні «місцевими справами»? По-третє, як саме *«...збільшення кількості підписів для підтримки електронної петиції на місцевому рівні»* вплине на консолідацію жителів «навколо питань місцевого значення»?

4. Положення дисертантки про те, що *«... нормативно-правові акти щодо порядку розгляду електронних петицій на державному та місцевому рівнях повинні прийматися актами Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування в колегіальному, а не одноосібному порядку»* (с. 189–190 дисертації) вимагає свого додаткового уточнення та роз'яснення. Адже Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві ради не можуть приймати нормативно-правові акти «в одноособовому порядку» за визначенням. Натомість, Президент України не може видати указ «колегіально».

5. За результатами вивчення дисертаційного дослідження А. Г. Ємельянової виникає запитання про відмінність за сутністю, змістом, процедурою та правовими наслідками електронної петиції на загальнодержавному та місцевому рівні. На наш погляд, це питання бажано лаконічно розкрити під час публічного захисту.

6. Дисертація А. Г. Ємельянової містить низку словосполучень і тверджень, які в подальшій науковій роботі було б доречним уникати. До прикладу, *«Удосконалено етапи подання та розгляду електронної петиції...»* (с. 4 дисерт.), пункт 1 Висновків, *«Відбулося оновлення розуміння конституційного права на участь в управлінні державними справами...»* (с. 183 дисерт.), *«місцеве населення»* (с. 187 дисерт.). До того ж, окремі додатки містять інформацію, яка завершується 2017 роком (Додаток В, с. 229 дисерт.; Додаток Г, с. 230–231 дисерт.)

Наведені зауваження є дискусійними та рекомендаційними і в цілому не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження А. Г. Ємельянової. Очікувано, що наведені нами зауваження та пропозиції будуть уточнені, доповнені і розвинуті дисертанткою під час публічного

захисту, а також враховуватимуться в її подальшій науковій роботі й нових публікаціях.

Основні висновки, положення та пропозиції дисертації А. Г. Ємельянової опублікувала упродовж 2015-2018 років у 19 (дев'ятнадцяти) наукових публікаціях, серед яких сім статей у наукових виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, та п'яти тезах доповідей на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, круглих столах. Відповідна інтенсивність і тяглість публікацій у часі, на наш погляд, засвідчує системність і комплексний характер дисертації, вміння дисертантки запровадити тематику своєї наукової розвідки в правничий дискурс учених, експертів.

Зміст автореферату А. Г. Ємельянової об'єктивно відтворює основні положення дисертаційної роботи, зокрема, положення наукової новизни, що виносяться на захист, загальну характеристику змісту розділів дисертаційного дослідження, а також висновки, які узагальнюють результати цієї наукової розвідки.

Таким чином, узагальнюючи все зазначене вище, можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження на тему: «Електронна петиція як форма реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами» відповідає вимогам положень Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор, - Ємельянова Анна Геннадіївна, - заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент,

доктор юридичних наук, професор,
директор Науково-дослідного центру
судової експертизи з питань інтелектуальної власності
Міністерства юстиції України,
Заслужений юрист України



В. Л. Федоренко

11 листопада 2019 р.