

**Голові спеціалізованої вченої ради Д64.707.03
Національного університету цивільного захисту
України, заслуженому працівнику освіти,
д. держ. упр., професору С.М. Домбровській**

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора наук з державного управління Копанчука Володимира Олександровича на дисертаційну роботу Стельмаха Андрія Валерійовича «Розвиток інституту лобізму як основи забезпечення державної безпеки України», подану на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку

Актуальність теми дисертації, зв'язок з науковими програмами, темами

Формування різних моделей лобістської діяльності було започатковане ще в середньовіччі. Однак лише на етапі становлення сучасного устрою соціально-політичної системи лобізм став однією з організаційних форм діяльності окремих груп зацікавлених осіб із метою захисту своїх інтересів у різних інститутах державної влади. Актуальність досліджуваної теми доповнюється тим, що в сучасній Україні моделі лобізму мають дуже диференційований та хаотичний характер, що не дозволяє ефективно використовувати це явище з метою прискорення соціально-економічного розвитку. Тому досить важливим є вивчення можливостей запровадження європейської моделі лобістської діяльності в Україні. У науковій літературі наявна велика кількість досліджень, які присвячені вивченню проблем лобізму, зокрема формування його моделей у країнах ЄС та в Україні. Однак розвитку потребують питання щодо розробки комплексних підходів до вдосконалення процесів імплементації європейського досвіду лобістської діяльності в умовах соціально-економічного розвитку України.

У зв'язку з зазначеним темою, обрана Стельмахом А.В., зокрема розвиток інституту лобізму як основи забезпечення державної безпеки України, є своєчасною та актуальною.

Також актуальність дисертаційної роботи підтверджується її використанням у процесі виконання наукових тем Національного університету цивільного захисту України: «Розробка наукових основ державного управління у сфері безпеки ринку соціально-економічних послуг України з точки зору цивільного захисту» (№0115U002035), де автором здійснено історичний аналіз розвитку інституту лобізму за кордоном, визначено закономірності розвитку інституту лобізму; «Розробка механізмів державного управління соціально-економічною сферою та її галузями в контексті забезпечення безпеки українського суспільства» (державний реєстраційний номер 0118U001007), у межах якої автором обґрунтовані шляхи удосконалення механізмів розвитку інституту лобізму як основи забезпечення державної безпеки України, визначені перспективи розвитку інституту лобізму, проаналізовані сучасні підстави нормативно-правового врегулювання інституту лобізму за кордоном.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх вірогідність

Здобувачем узагальнено і коректно використано ґрунтовні наукові дослідження з історії, теорії та методології державного управління, що сприяло формуванню концептуального бачення специфічного поля дослідження та виробленню системного підходу до аналізу предмету дослідження. Сформульовані наукові положення та висновки щодо розвитку інституту лобізму як основи забезпечення державної безпеки України є достатньо обґрунтованими, підтверджені використанням значного масиву теоретичного та емпіричного матеріалу.

Поставлена автором мета дисертаційної роботи досягнута і логічно розкрита шляхом послідовного вирішення поставлених завдань – визначити стан наукових

розробок щодо становлення та розвитку інституту лобізму в Україні як елементу державної безпеки; провести аналіз понятійно-категоріального апарату дослідження, охарактеризувати сутність, місце та роль лобізму в системі державної безпеки України; систематизувати проблеми розвитку інституту лобізму в Україні; здійснити системний аналіз механізму становлення та розвитку інституту лобізму в Україні; систематизувати сучасні закономірності розвитку інституту лобізму закордоном; сформулювати шляхи удосконалення розвитку інституту лобізму як о

с У першому розділі систематизовані наукові підходи до проблеми лобізму, у якому числі проблеми лобізму як основи забезпечення державної безпеки та в'ясовано, що відсутні системні дослідження проблем лобізму в системі державної безпеки. Систематизовані підходи до визначення поняття «лобізм»: як політологічна категорія, яка функціонує під час прийняття політичних рішень, вирішення питання лобіювання політичних інтересів певних еліт та зацікавлених груп; як комунікаційна категорія, лобізм розглядається як діалог між зацікавленими групами та владою (органами державної влади, Парламентом, Урядом) з метою прийняття певних державно-управлінських рішень; як економічна категорія, тобто лобізм є просування інтересів великого бізнесу щодо пріоритетів державної економічної політики; як юридична категорія – лобізм є механізмом прийняття нормативно-правових документів України; як професійна діяльність, лобізм є професійною діяльністю певних осіб та має бути врегульована у чинних нормативно-правових документах України; як механістична категорія, оскільки лобізм є сукупністю механізмів, інструментів, методів, процедур, спрямованих на формування впливу під час прийняття державно-управлінських рішень, проектів нормативно-правових документів; як категорія державної безпеки, реалізація лобістської діяльності може бути загрозою державної безпеки, якщо така діяльність буде спрямована на нанесення шкоди національним інтересам держави, її іміджу, репутації, соціально-економічному та політичному становищу та ін. Автором проведено системний аналіз понятійно-категоріального апарату дослідження та обґрунтовано, що лобізм – це явище, яке реально існує та досить ж

невивчене, однак саме те, що воно існує ставить завдання розвитку системи механізмів державного управління врегулювання дане явище та використання його в межах існуючого законодавства на користь держави та громадян. У дослідженні доведено, що лобізм – важливий аспект розвитку сучасного державотворення та системи державного управління. Автором зауважено, що лобізм є загрозою державній безпеці, якщо цей феномен носить негативний характер, спрямований на спричинення шкоди іміджу держави, підрив національних інтересів, підрив життєвого потенціалу державності, національних інтересів тощо. У розділі виокремити кластери проблем розвитку інституту лобізму у в системі публічного управління.

У *другому розділі* проаналізовано та систематизовано національний та зарубіжний досвід інституту розвитку лобізму як категорії державної безпеки. Обґрунтовано, що в Україні постійно здійснюються спроби закріпити в чинному законодавстві інституту лобізму. Разом з тим, механізми законодавчого врегулювання різняться, одні правознавці пропонують реєструвати лобістів у спеціальних реєстрах, інші – лише реєструватися у Верховній Раді України. Автором проведено аналіз регламентації інституту лобізму в Канаді, США та Європейському Союзі та обґрунтовано, що у Канаді: по-перше, інститут лобізму знаходиться в спільному веденні федерації та провінцій - закони прийняті на федеральному і регіональному (провінційному) рівні; по-друге, інститут лобізму врегульований федеральним Актом про лобізм (Lobbying Act); по-третє, лобісти зобов'язані реєструватися у спеціальному реєстрі; по-четверте, розрізняють два типи лобістів, виділяючи лобістів-консультантів і лобістів співробітників комерційних і некомерційних організацій; по-п'яте, чітко окреслені посадові особи, які мають право приймати участь у лобістській діяльності та взаємодії; по-шосте, існує запроваджена посада Уповноваженого з лобізму (The Commissioner of Lobbying); по-сьоме, встановлена жорстка відповідальність за порушення законодавства з питань лобізму. В Австрії суб'єкти лобістської діяльності та зацікавлені особи офіційно іменувалися тільки як групи соціального партнерства. Існуванню тісних взаємин з більшістю депутатів та експертних комітетів групи

соціального партнерства завдячують десятиліттям тісної співпраці. Залучення груп соціального партнерства до співпраці з Федеральною Радою та Національною Радою закріплені на законодавчому рівні. В США: по-перше, чітко регламентована діяльність лобістів (Федеральний Акт «Про реєстрацію зарубіжних фірм» від 1938 року; Стандарти етичної поведінки для службовців органів виконавчої влади від 1977 року і Кодекс етичної поведінки конгресменів 1978 року; Федеральний Акт «Про відкритість лобіювання» від 1995 року; Федеральний Акт «Чесного лідерства і відкритої влади» від 2007 року; Указ Президента США «Етичні зобов'язання персоналу виконавчої влади» № 13490); по-друге, врегульоване поняття «лобістський контакт», «лобіст», лобістська діяльність, «лобістський договір», «клієнт (замовник)», «виконавець (лобіст, лобістська фірма)», «процес лобіювання»; по-третє, визначені посадові особи, які мають право брати участь у лобістській діяльності; по-четверте, запроваджений реєстр лобістів у Законі про розкриття лобістської діяльності; по-п'яте, встановлені форми звітності осіб, які беруть участь у лобістській діяльності, у Законі про розкриття лобістської діяльності; по-шосте, встановлена чітка відповідальність за порушення законодавства з питань лобізму; по-сьоме, встановлені вимоги до фінансування лобістами виборчих компаній.

У третьому розділі обґрунтовано впровадження моделі механізму реалізації інституту лобізму як основи забезпечення державної безпеки України. До основних елементів моделі механізму реалізації інституту лобізму як основи забезпечення державної безпеки України слід віднести: Кодекс законів про суб'єктів лобістської діяльності; Реєстраційна палата з питань лобіювання та лобістської діяльності в Україні; діяльність щодо реєстрації лобістів, ведення Єдиного електронного реєстру лобістів України, узагальнення та оприлюднення звітності лобістів, здійснення контролю за законністю лобістської діяльності; встановлення меж відповідності лобістів; лобісти: фізичні, юридичні особи, громадські організації; сукупність етичних норм, які врегульовані у Етичних кодексах поведінки різних суб'єктів лобістської діяльності, що виступає одночасно механізмом здійснення лобістської діяльності; контакті особи із системи органі

державної влади, які здійснюють контакти з лобістами; система органів державної влади, у тому числі: Офіс Президента України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, Суди та прокуратура; лобістська діяльність стосується дій або нормативно-правових документів вищезазначених органів державної влади України; забезпечення державної безпеки України через формування законодавства з питань врегулювання лобістської діяльності, формування Єдиного електронного реєстру лобістів України та контроль за діяльністю лобістів, запровадження діяльності Реєстраційної палати з питань лобіювання та лобістської діяльності в Україні, Урядового Уповноваженого з питань лобізму; Урядовий Уповноважений з питань лобізму, як наглядова інституція в даній моделі. Автором запропоновано розробити та прийняти Кодекс законів про суб'єктів лобістської діяльності в Україні.

Викладене вище свідчить про достатній рівень обґрунтованості наукових положень і висновків дисертаційної роботи. Висновки відповідають поставленим завданням, відповідно відтворюються в оприлюдненій анотації дисертації, а рекомендації доведено до рівня їх можливого використання у практичній діяльності.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації також підтверджена в процесі їх апробації на 4 міжнародних науково-практичних конференціях.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів, повнота їх викладу в опублікованих працях

Достовірність результатів і висновків дослідження забезпечується чітко визначеною методологією, загальних і спеціальних методів наукового пізнання – метод класифікації, логіко-семантичний, системно-структурний, компаративний, порівняльно-історичний та проблемно-хронологічний методи, статистичний і документальний аналіз тощо.

Погоджуючись із сформульованими в дисертації конкретними положеннями, які визначають наукову новизну отриманих результатів, особливо хочу відзначити окремі з них, що є найбільш важливими.

У роботі вперше розроблена теоретична модель механізму реалізації інституту лобізму як основи забезпечення державної безпеки України, до основних її складових віднесено: по-перше: запровадження діяльності Реєстраційної палати з питань лобіювання та лобістської діяльності в Україні; по-друге, запровадження електронного реєстру лобістів України; по-друге, запровадження електронного реєстру лобістів України; по-третє, встановлення форм звітування лобістів, форми контролю за їх діяльністю; по-четверте, визначення вимог до осіб, які можуть належати до лобістів; по-п'яте, прийняття етичних кодексів поведінки з урахуванням співпраці з лобістами, визначення умов співпраці, звітування щодо проведеної діяльності; по-шосте, визначення методів діяльності лобістів; по-сьоме, визначення та встановлення системи органів державної влади, які приймають участь у співпраці з лобістами.

До методологічних здобутків автора слід віднести: по-перше, удосконалення основних функцій лобізму в системі державної безпеки, зокрема: економічної (відстоювання важливих інтересів галузей економіки з урахуванням соціально-економічного розвитку країни, формування дієвих механізмів забезпечення захисту всіх сфер економіки тощо); організаційної (формування відповідних інституцій з метою захисту не лише інтересів зацікавлених груп, а й формування безпекового середовища суспільства); комунікативної (формування комунікативного середовища та обговорення певних важливих нагальних проблем та визначення оптимальних, раціональних державно-управлінських рішень); захисної (формування таких державно-управлінських рішень, які б не лише вирішували проблему певних зацікавлених груп та громадськості, а й забезпечували державу від захисту негативних впливів, у тому числі корупційних впливів); по-друге, систематизацію проблем розвитку інституту лобізму в Україні, зокрема: негативне сприйняття лобізму інститутами громадянського суспільства та громадянами країни; відсутність нормативно-правового врегулювання інституту

лобізму в Україні; існування корупційних злочинів, які часто приховуються під лобістською діяльністю; не врегулювання лобістської діяльності, відповідальності лобістів, контроль за їх діяльністю призводить до проявів корупції та формування лобістських інтересів з урахуванням негативних наслідків для державної безпеки та репутації держави; негативний вплив на соціально-економічний розвиток України; негативний вплив на формування міжнародної репутації та іміджу держави; відсутність стандартів лобістської діяльності призводить до їх негативних наслідків; по-третє, систематизацію закономірностей розвитку інституту лобізму в законордоном, що відрізняється від існуючих визначенням сімох закономірностей, у тому числі: по-перше, формування позитивного сприйняття лобістської діяльності, популяризації даного інституту серед громадськості; по-друге, регламентація даного інституту у чинних нормативно-правових документах; по-третє, існування організаційних структур, які відповідають за регламентовану діяльність лобістів, формують їх реєстр, оприлюднюють інформацію щодо лобістських структур та їх співпраці з посадовими особами; по-четверте, повна прозорість діяльності посадових осіб та державних службовців; по-п'яте, існування етичних кодексів поведінки державних службовців та посадових осіб, де чітко прописані норми щодо співпраці з лобістами; по-шосте, звітування як лобістів так і державних службовців щодо їх спільної діяльності; по-сьоме, встановлення відповідальності лобістів за протизаконну діяльність; по-четверте, удосконалення шляхів розвитку інституту лобізму як основи забезпечення державної безпеки України.

Основні положення дисертаційної роботи опубліковано в 10 наукових працях, у тому числі 6 статей в наукових фахових виданнях, із них 1 – стаття в зарубіжному виданні, 4 – тези конференцій.

Практичне значення і впровадження одержаних результатів дослідження

Достовірність наукових положень, сформульованих у дисертації, підтверджується їх впровадженням у діяльності виконавчої гілки влади.

Окремі результати дисертаційного дослідження знайшли своє конкретне

практичне застосування у діяльності:

Верховної Ради України під час аналізу та доопрацювання проектів законів України «Про лобізм» (від 28.02.2020 № 3059-1), «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» (від 02.03.2020 № 3059-2) «Про лобістську діяльність» (від 03.03.2020 № 3059-3) (довідка від 11.12.2020 № 224);

Першого міжнародного фонду розвитку України щодо опрацювання проектів законів України «Про лобізм» (від 28.02.2020 № 3059-1), «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» (від 02.03.2020 № 3059-2) «Про лобістську діяльність» (від 03.03.2020 № 3059-3) (довідка від 21.02.2021 № 92/1);

Громадської організації «Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління» з метою роз'яснення порядку розвитку інституту лобізму, запропоновані шляхи удосконалення нормативно-правових актів в частині впливу об'єднання громадян на державно-управлінські рішення (довідка від 14.06.2020 № 296/1/3-26).

Оцінка ідентичності автореферату та основних положень дисертації

Дисертація та автореферат оформлені відповідно до вимог Порядку присудження наукових ступенів. Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертації і не містить інформації, відсутньої в дисертації. Наведені в авторефераті наукові положення, висновки та рекомендації розкриті й аргументовані в тексті дисертації.

Дисертація виконана у формі рукопису. Обсяг і структура роботи обумовлена поставленими завданнями та можливостями джерельної бази і становить 213 сторінок друкованого тексту. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Список використаних джерел налічує 254 найменувань, що дозволило автору запропонувати ряд наукових положень, висновків і рекомендацій, отриманих на основі вивчення наукової літератури з даної проблематики.

Значення одержаних результатів для науки і практики та рекомендації щодо їх можливого використання

Основні положення та висновки дисертації щодо обґрунтування удосконалення механізмів розвитку інституту лобізму як основи забезпечення державної безпеки України є важливими аспектами розвитку системи публічного управління та є засади формування ефективної державної політики у сфері забезпечення державної безпеки.

Окремі аспекти дисертаційної роботи є основою для вирішення практичних завдань і можуть бути використані органами державної влади та органами місцевого самоврядування, іншими державними і громадськими інституціями при розробленні законодавчих і нормативно-правових актів, при здійсненні практичних заходів з формування та розвитку інституту лобізму як основи забезпечення державної безпеки України.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації

Відзначаючи загальний високий рівень обґрунтованості науково-теоретичних положень дисертаційної роботи, її цілісність і логіку викладення матеріалу, доречно зробити декілька зауважень і звернути увагу на дискусійні положення дисертаційної роботи.

1. У підрозділі 1.2. «Понятійно-категоріальний апарат дослідження проблеми формування та розвитку інституту лобізму як основи державної безпеки» автор здійснено системний аналіз підходів до поняття «лобізм», «лобізм в системі публічного управління», «лобізм в системі державної безпеки». Разом з тим, автору було б доцільно проаналізувати поняття, які є похідними від поняття «лобізм», а саме: «лобістська діяльність», «лобіст», «політичний лобізм» тощо, це надало б системності дослідженню проблеми понятійно-категоріального апарату дослідження.

2. В підрозділі 2.1. «Механізми становлення та розвитку інституту лобізму в Україні» проаналізовані проекти нормативно-правових документів України, які були зареєстровані у Верховній Раді України, з метою врегулювання інституту лобізму. Разом з тим, автору було б доцільно проаналізувати інші нормативно-правові документи, які були запропоновані громадськими організаціями. Це надало б можливість об'єктивно визначити більш оптимальні шляхи врегулювання інституту лобізму в національному законодавстві.

3. У підрозділі 2.2. «Розвиток інституту лобізму в Канаді та Європейських країнах» автором здійснено системний аналіз розвитку та становлення інституту лобізму в Канаді та Європейських країнах, виокремленні нормативно-правові механізми регулювання інституту лобізму за кордоном. Разом з тим, було б доцільно виокремити закономірності розвитку інституту лобізму в Канаді та Європейських країнах та запропонувати імплементацію даного закордонного досвіду в національне законодавство, обґрунтувати доцільність або недоцільність запровадження інституційного регулювання інституту лобізму.

4. У підрозділі 3.1 «Механізми реалізації лобізму в системі державної безпеки України» автором проаналізовані чинні законодавчі та нормативно-правові документи з метою визначення сучасного стану регулювання процесу лобізму в Україні. На нашу думку, автором доцільно було б систематизувати нормативно-правові документи та визначити механізми їх реалізації, а також проблеми чому саме ці нормативно-правові документи в недостатній мірі регулюють процеси лобізму в Україні.

5. Крім того, в тексті дисертаційного дослідження не достатньо приділено уваги аналізу основних наукових публікацій за темою дисертаційної роботи з використанням вітчизняних і іноземних джерел, переважно за останній період.

Разом з тим, висловлені зауваження та рекомендації носять переважно дискусійний характер і не знижують загалом високого теоретико-методологічного рівня представленої дисертаційної роботи.

Загальний висновок та оцінка дисертації

Дисертаційна робота Стельмаха Андрія Валерійовича «Розвиток інституту лобізму як основи забезпечення державної безпеки України» є самостійним, завершеним науковим дослідженням. Одержані автором результати забезпечують вирішення важливої теоретико-прикладної проблеми щодо обґрунтування інноваційних шляхів удосконалення механізмів розвитку інституту лобізму як основи забезпечення державної безпеки України та розробка теоретичної моделі механізму реалізації інституту лобізму в системі державної безпеки України з урахуванням сучасних загроз та викликів.

Дисертація характеризується новизною одержаних результатів і висновків, має теоретичну і практичну цінність та відповідає вимогам МОН України, які висуваються до дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата наук, та пунктів 9,10, 12 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року №567, а її автор Стельмах Андрій Валерійович заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку управління.

Офіційний опонент:

доцент кафедри кримінального права та процесу
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова,
доктор наук з державного управління



В.О. Копанчук

Підпис
ЗАСВІДЧУЮ:
Нач. ВК ХУУП
імені Леоніда Юзькова