Голові разової спеціалізованої вченої ради
ДФ 70.895.099 Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова
Шевчук Інні Володимирівні

ВІДГУК
офіційного опонента
доктора наук з державного управління, професора Бєлая Сергія Вікторовича на дисертаційну роботу Калюжного Володимира Валерійовича на тему: «Механізми публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України», подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування

Актуальність теми дослідження та її зв'язок з напрямами науково-дослідних робіт. Актуальність обраної теми не викликає сумнівів. Здатність держави контролювати власний кордон належить до базових ознак її суверенності, проте в умовах збройної агресії проти України зміст цієї здатності істотно змінився: державний кордон перестав бути лише лінією розмежування й адміністративного контролю і став простором, у якому одночасно реалізуються оборонні, безпекові, міграційні, економічні та гуманітарні функції держави. Теорія публічного адміністрування описує цю сферу переважно в категоріях, придатних для доби стабільного прикордонного режиму, унаслідок чого прикордонна безпека залишається в науковій літературі здебільшого предметом відомчого аналізу – як напрям оперативно-службової діяльності чи об'єкт правового регулювання. Дисертація В. В. Калюжного заповнює цю прогалину, переводячи прикордонну безпеку у площину самостійного об'єкта публічного адміністрування.

Емпіричним полем дослідження обрано функціонування національної системи прикордонного адміністрування в умовах воєнного стану та виконання євроінтеграційних зобов'язань. Вибір цього поля є науково виправданим: система працює в режимі не спадного, а зростаючого навантаження – упродовж 2025 року на державному кордоні оформлено понад 37 млн осіб і 8,2 млн транспортних засобів, що приблизно на 5 % більше, ніж у попередньому році, – і водночас має задовольняти вимоги, які нерідко є взаємно суперечливими: посилення безпекового контролю, з одного боку, і забезпечення пропускної спроможності та сервісності – з іншого. Аналіз того, як управлінська конструкція витримує таке поєднання вимог, є актуальним напередодні

подальшої адаптації національної системи до стандартів Європейського Союзу.

Важливим є й те, що дисертант розглядає прикордонну безпеку не ізольовано, а у взаємозв'язку з іншими складовими національної безпеки – воєнною, економічною, інформаційною, міграційною, екологічною та гуманітарною. Такий підхід відповідає реальній практиці, де жоден окремий суб'єкт і жоден окремий інструмент не здатні забезпечити весь комплекс охоронних, режимних, контрольних, сервісних і координаційних завдань. Отже, звернення до механізмів публічного адміністрування як до цілісної системи та визначення в ній функціонального місця кожного компонента є актуальним як у теоретичному, так і в практичному вимірах.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до наукової тематики Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, зокрема науково-дослідних робіт «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (державний реєстраційний № 0117U000103), «Шляхи удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування в сфері національної безпеки в умовах євроінтеграції» (державний реєстраційний № 0120U104417) та «Управлінсько-правові засади розбудови Української держави в умовах трансформації геополітичних векторів» (державний реєстраційний № 0123U105202).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, їх достовірність. Теоретичну основу дисертації сформовано ґрунтовно. Дисертант володіє вітчизняним і зарубіжним доробком з публічного адміністрування, безпекознавства та інтегрованого управління кордонами й використовує його як робочий інструмент: положення класичної бюрократичної моделі, неоінституціоналізму, нового публічного менеджменту, належного врядування та нової публічної служби залучаються там, де вони потрібні для пояснення власного матеріалу. Показовим є те, що автор не обмежується переліком концепцій, а встановлює межі застосовності кожної з них у прикордонній сфері й окремо аргументує, чому механічне перенесення цих моделей є неможливим: держава реалізує тут виключну компетенцію, той самий орган поєднує владно-примусові та сервісні повноваження, діяльність безпосередньо стикається з правами людини, обстановка є динамічною, а результат має принципово міжвідомчий характер. Це свідчить про здатність критично аналізувати сучасні наукові підходи, а не лише їх описувати.

Категоріальний апарат роботи побудовано послідовно. Автор установлює ієрархію категорій безпекової сфери (національна безпека – державна безпека – прикордонна безпека) і розмежовує поняття «прикордонна безпека» та «безпека державного кордону», доводячи, що змішування цих категорій звужує предмет

публічного адміністрування до суто охоронної діяльності. Це розмежування не є термінологічною деталлю: саме воно дає змогу визначити об'єктне поле управлінського впливу – державний кордон як фізичний і юридичний об'єкт, прикордонну інфраструктуру, правові режими, транскордонні процеси та поведінку суб'єктів прикордонних правовідносин – і обґрунтувати статус прикордонної безпеки як самостійного об'єкта публічного адміністрування.

Методичне забезпечення дослідження є достатнім і належно описаним. Методологічною основою обрано системний підхід, застосований як при обґрунтуванні місця прикордонної безпеки в ієрархії безпекових категорій, так і при побудові шестикомпонентного механізму. Дисертант використав контент-аналіз, інституційний і структурно-функціональний методи, компаративний та нормативно-правовий аналіз, статистичний метод і метод аналізу документів, ризикологічний підхід, моделювання, прогностичний метод, узагальнення та синтез. Добір методів підпорядковано завданням: кожен із них застосовано на визначеній ділянці дослідження, а не продекларовано у вступі.

Достовірність висновків забезпечено перехресною перевіркою джерел. Нормативну основу дослідження становлять Конституція України, закони України «Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про національну безпеку України», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Митний кодекс України, акти Кабінету Міністрів України у сфері інтегрованого управління кордонами та зобов'язання за Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Емпіричну базу утворюють офіційні статистичні та звітні дані Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України, Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України і Європейської агенції прикордонної та берегової охорони. Зіставлення нормативних приписів із фактичними показниками діяльності надає висновкам належної стійкості: висновок про фрагментарність регулювання чи про неузгодженість пріоритетів спирається не на загальні міркування, а на розбіжність між нормативно закріпленим і фактично спостережуваним станом.

Обґрунтованість наукових положень забезпечується чіткою відповідністю між метою, завданнями, об'єктом, предметом і методами дослідження. Автор послідовно переходить від теоретичного розмежування базових понять до компаративного аналізу зарубіжних моделей, далі – до оцінювання фактичного стану та діагностики наявних механізмів, і завершує розробленням комплексного механізму, моделі державно-громадського партнерства та логічної моделі стратегічної модернізації. Структура дисертації відображає цю логіку: перший розділ формує теоретичну основу, другий містить аналіз фактичного стану нормативно-правового, організаційно-інституційного та

охоронного блоків, третій узагальнює результати у вигляді механізму, партнерської моделі й напрямів модернізації. Прикметною рисою роботи є те, що кожна пропозиція третього розділу адресована конкретній проблемі, виявленій у другому: сім проблем нормативно-правового регулювання, шість проблем координації та сім груп проблем сучасного стану не залишаються переліком, а стають підставою для проєктних рішень.

Вагомою стороною роботи є її аналітична, а не описова природа. Дисертант доводить, що основну управлінську проблему становить не сам факт незаконного перетину кордону, а діяльність організаторів незаконного переправлення, яка має сталий, комерціалізований і транснаціональний характер; що між центральним і взаємодіючим блоками організаційно-інституційного механізму існують відносини координації, а не підпорядкування, унаслідок чого неузгодженість пріоритетів безпосередньо позначається на результаті; що результативність охоронного блоку не може вимірюватися виключно кількістю накладених стягнень, оскільки такий показник стимулює екстенсивний контроль. Кожне з цих положень має управлінські наслідки й змінює характер пропонованих заходів.

Сформульовані в дисертації рекомендації мають належне аналітичне підґрунтя та безпосередньо випливають із виявлених проблем. Пропозиції щодо консолідації нормативного регулювання, розвитку координаційного та інформаційно-аналітичного компонентів, переходу Державної прикордонної служби України до сервісно-аналітичної моделі, пріоритетності інтеграції наявних інформаційних систем над нарощуванням окремих цифрових рішень, а також щодо інституціоналізації державно-громадського партнерства пов'язані з результатами проведеного нормативного, інституційного та статистичного аналізу. Практичну підтвердженість положень засвідчує впровадження результатів на відомчому, місцевому та освітньому рівнях. У сукупності це дає підстави оцінити наукові положення, висновки та рекомендації дисертації як достатньо обґрунтовані й достовірні.

Наукова новизна одержаних результатів. Одержані результати мають самостійний характер і становлять внесок у теорію публічного управління та адміністрування:

вперше:

– розроблено комплексний механізм публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України як інтегровану систему шести взаємопов’язаних компонентів – нормативно-правового, організаційно-інституційного, координаційного, інформаційно-аналітичного, контрольно-охоронного та результативно-оцінювального, – для кожного з яких визначено функцію в механізмі, основні елементи та управлінську вимогу. На відміну від наявних

підходів, координаційну та інформаційно-аналітичну складові виокремлено як самостійні компоненти механізму, а не допоміжні елементи, а результативно-оцінювальний компонент разом із системою зворотних зв'язків замикає управлінський цикл. Це дає змогу не лише узгоджувати діяльність суб'єктів забезпечення прикордонної безпеки, а й локалізувати джерело управлінської проблеми та здійснювати адресне втручання в той компонент, який спричиняє дисфункцію;

удосконалено:

– понятійно-категоріальний апарат публічного управління та адміністрування в частині авторського визначення публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України як цілеспрямованої, нормативно врегульованої та організаційно забезпеченої діяльності суб'єктів публічної влади щодо формування й реалізації державної політики у сфері охорони та захисту державного кордону, забезпечення прикордонного режиму, здійснення прикордонного контролю, протидії транскордонним загрозам, координації міжвідомчої взаємодії та залучення інститутів громадянського суспільства з метою захисту суверенітету, територіальної цілісності, національних інтересів і прав людини. На відміну від наявних трактувань, визначення підкріплено шістьма сутнісними ознаками (нормативність, організаційність, владно-сервісний характер, міжвідомча координація, ризик-орієнтованість, публічна підзвітність) та п'ятьма вимірами такої діяльності (нормативним, інституційним, функціональним, безпековим і партнерським), що дає змогу чітко окреслити межі предмета публічного адміністрування в цій сфері;

– науково-методичний підхід до компаративного аналізу зарубіжних моделей публічного адміністрування прикордонної безпеки, який, на відміну від описових порівнянь, ґрунтується на системі із семи критеріїв: інституційна модель управління кордонами; рівень міжвідомчої координації; цифровізація та інформаційно-аналітичне забезпечення; ризик-орієнтований підхід; баланс між безпекою та правами людини; участь громадськості й місцевих спільнот; адаптивність до кризових і воєнних загроз. Застосування підходу дало змогу перейти від опису зарубіжних систем до відбору управлінських рішень, придатних для адаптації, та обґрунтувати гібридну адаптаційну модель, що інтегрує європейський нормативний фреймворк, американську методологію аналізу загроз, канадські процедурні гарантії та скандинавські засади комунікації і підзвітності, із співвіднесенням кожної її складової з необхідними нормативними змінами;

– теоретичні положення щодо охоронних елементів механізму публічного адміністрування, які, на відміну від їх розгляду як відокремлених правових інститутів, об'єднано в єдиний цикл управлінського реагування «контроль –

нагляд – адміністративна відповідальність», що виконує в механізмі функцію зворотного зв'язку. Розмежовано контроль і нагляд за критерієм можливості втручання в діяльність підконтрольного суб'єкта та визначено чотири функції контролю у прикордонній сфері – безпекову, правову, організаційну і сервісну, що дає змогу оцінювати охоронний блок за результативністю реагування, а не лише за кількістю застосованих заходів;

дістали подальшого розвитку:

– теоретичні засади публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки в частині уточнення сутності прикордонної безпеки як складової державної безпеки, що має транзитивну природу (одночасно є елементом внутрішньої безпеки держави та проєкцією її зовнішньополітичних інтересів) і міжсистемні зв'язки з воєнною, економічною, інформаційною, міграційною, екологічною та гуманітарною складовими національної безпеки; розмежування категорій «прикордонна безпека» і «безпека державного кордону», змішування яких звужує предмет публічного адміністрування до суто охоронної діяльності; систематизації принципів публічного адміністрування у цій сфері, серед яких поряд із законністю, верховенством права, пріоритетом прав людини, пропорційністю, оперативністю, прозорістю та підзвітністю виокремлено галузево специфічні принципи координації, превентивності, адаптивності та євроінтеграційної сумісності з визначенням їх змісту для прикордонної сфери;

– засади державно-громадського партнерства у сфері прикордонної безпеки шляхом обґрунтування переходу від логіки залучення громадськості до логіки партнерства, що ґрунтується на взаємодоповнюваності ресурсів держави, інститутів громадянського суспільства та прикордонних громад, систематизації форм партнерства за інституційним, процедурним і цифровим рівнями та розкриття його комунікативного, довірчого й контрольного вимірів. Доведено, що суспільна довіра є самостійним ресурсом безпеки, який знижує трансакційні витрати контролю, що дає підстави розглядати партнерство як складову управлінської спроможності, а не як додаткову активність відомства;

– напрями стратегічної модернізації публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України шляхом розроблення логічної моделі змін «законодавча рамка – інституційна трансформація – цифровізація – інфраструктурна програма – оцінювання результатів» із замиканням циклу через коригування. У межах моделі обґрунтовано доцільність прийняття Закону України «Про прикордонну безпеку України» як консолідованого базового акта, що охоплює засади прикордонної безпеки, систему її суб'єктів, уніфіковані процедури прикордонного контролю та процесуальні гарантії осіб; переходу Державної прикордонної служби України до сервісно-аналітичної моделі функціонування з диференціацією процедур за рівнем ризику;

пріоритетності інтеграції наявних інформаційних систем над нарощуванням окремих цифрових рішень; розроблення Національної програми «Модернізований кордон України», що забезпечує послідовність і взаємоузгодженість модернізаційних заходів.

Теоретична цінність і практична значущість наукових результатів. Теоретична цінність дисертації полягає в тому, що вона розширює предметне поле науки публічного управління та адміністрування, вводячи до нього прикордонну безпеку як самостійний об'єкт управлінського аналізу і пропонуючи концептуальні засоби її вивчення – шестикомпонентний механізм, систему критеріїв компаративного аналізу, типологію форм партнерства та логічну модель модернізації. Ці засоби можуть бути перенесені за межі прикордонної сфери й застосовані для дослідження механізмів публічного адміністрування в інших сегментах сектору безпеки і оборони, що підвищує наукову вагу одержаних результатів. Практична значущість визначається тим, що висновки доведено до рівня проєктних рішень: розроблено проєкт Закону України «Про прикордонну безпеку України» як консолідованого базового акта, обґрунтовано національну програму «Безпечний кордон – спільна справа держави і громади» та Національну програму «Модернізований кордон України» з горизонтом до 2035 року, визначено трьохетапну послідовність упровадження механізму, у якій кожен наступний етап потребує результатів попереднього.

Окремо слід відзначити, що автор не обмежується переліком бажаних змін, а розмежовує напрями модернізації за характером ресурсної потреби та обґрунтовує першочерговість нормативного оновлення як найменш витратного. Так само вартою уваги є послідовна увага до ризиків упровадження – формального закріплення компонентів без наділення їх повноваженнями і ресурсами, незбалансованого розвитку, за якого механізм працює на рівні найслабшого компонента, надмірної складності конструкції та опору суб'єктів, для яких упровадження означає обмеження відомчої автономії. Наявність такого аналізу відрізняє прикладну пропозицію від декларації намірів.

Результати дослідження впроваджено у практичну діяльність, що підтверджено відповідними документами: у 2 прикордонному загоні Державної прикордонної служби України згідно з Антикорупційною програмою у Державній прикордонній службі України на 2023–2025 роки; у 79 прикордонному загоні Державної прикордонної служби України згідно з наказом Голови Адміністрації Державної прикордонної служби України від 31 січня 2025 р. № 36 (довідка про впровадження від 15 листопада 2025 р. № 01/72738); в Ужгородській районній раді Закарпатської області в Програмі фінансової підтримки та ресурсного забезпечення діяльності районної ради на

2024–2025 роки (довідка про впровадження від 20 листопада 2025 р. № 219/1/02-20); в освітньому процесі Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова під час викладання навчальних дисциплін «Технології публічного управління та адміністрування» і «Державно-управлінські рішення» (акт про впровадження від 26 лютого 2026 р. № 0241/26).

Повнота викладення наукових і практичних результатів дисертації в опублікованих роботах. Основні положення дисертації оприлюднено в 11 наукових працях, з яких 6 становлять статті у фахових виданнях України категорії «Б» у галузі публічного управління та адміністрування, причому всі статті є одноосібними, а 5 – публікації в матеріалах міжнародних і всеукраїнської науково-практичних конференцій. Публікації відображають усі елементи наукової новизни й підтверджують самостійність одержаних результатів. Обговорення положень дослідження на наукових форумах у Чернігові, Хмельницькому, Вроцлаві та Сіетлі засвідчує належну апробацію роботи.

Відповідність дисертації встановленим вимогам. Структура дисертації є усталеною й підпорядкованою логіці дослідження: анотація, вступ, три розділи, що містять дев'ять підрозділів, висновки до розділів, загальні висновки, список використаних джерел, додатки. Загальний обсяг дисертації становить 233 сторінки, обсяг основного тексту – 178 сторінок; робота містить 17 таблиць і 4 рисунки, список використаних джерел налічує 241 найменування. Виклад матеріалу є послідовним; твердження автора підкріплено або посиланнями на джерела, або офіційними статистичними даними. Дисертація та публікації здобувача відповідають вимогам академічної доброчесності – запозичення належно атрибутовано, бібліографічні посилання оформлено коректно.

Дискусійні положення та зауваження до дисертаційної роботи. Загалом позитивно оцінюючи наукові результати дисертаційної роботи та їх практичне значення, вважаємо за доцільне висловити низку зауважень і окреслити дискусійні аспекти роботи В. В. Калюжного:

1. Тема дисертації та її предмет сформульовано у множині – «механізми публічного адміністрування», тоді як основним науковим результатом є один комплексний механізм, поданий в однині. У тексті обидва слововживання наведено, однак їх розмежовано недостатньо чітко: подекуди залишається не цілком визначеним, чи розглядає автор нормативно-правовий, організаційно-інституційний та охоронний механізми як самостійні механізми, чи як компоненти єдиної конструкції. Чіткіше розмежування цих двох рівнів аналізу зробило б виклад зрозумілішим і точніше окреслило б співвідношення між

діагностичною частиною роботи та її проєктною частиною.

2. Запровадження результативно-оцінювального компонента є одним із найсильніших рішень дисертації, а систему оцінювання побудовано на безпекових, організаційних, правозахисних та євроінтеграційних індикаторах із вимогою їх сукупного тлумачення. Водночас у роботі не запропоновано порядку співвіднесення цих груп індикаторів між собою – джерел даних, періодичності вимірювання та способу дій у разі різноспрямованої динаміки показників, коли, наприклад, безпекові індикатори поліпшуються за одночасного погіршення правозахисних. Конкретизація цих питань підвищила б операційну придатність запропонованої системи оцінювання.

3. Автор обґрунтовано доводить, що на пропускну спроможність українського кордону істотно впливають регуляторні рішення, які ухвалюються поза межами національної юрисдикції, і підтверджує це прикладом запровадження Європейським Союзом Системи в'їзду/виїзду у жовтні 2025 року. Проте розроблений шестикомпонентний механізм описано переважно як національну конструкцію, і місце зовнішнього регуляторного контуру в ньому спеціально не визначено. Показ того, через які саме компоненти механізм сприймає й опрацьовує такі екзогенні впливи, посилив би його пояснювальні можливості.

4. Серед чотирьох груп показників результативності державно-громадського партнерства ключовою автор визначає частку врахованих пропозицій, справедливо вбачаючи в ній ознаку, що відрізняє партнерство від імітації участі. Водночас процедуру фіксації та перевірки цього показника не деталізовано, а критерії розмежування відкритої та інформації з обмеженим доступом, потребу в яких автор сам відносить до обмежень партнерської моделі, залишено на рівні постановки питання. Уточнення цих критеріїв підвищило б придатність запропонованої моделі партнерства до практичного застосування.

Висловлені зауваження та пропозиції стосуються переважно дискусійних аспектів дослідження, не зменшують його науково-теоретичної та практичної цінності і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації.

Загальний висновок. Дисертація Калюжного Володимира Валерійовича є самостійною, завершеною науковою працею, що містить нові й достатньо обґрунтовані результати. Дисертант розв'язав актуальне наукове завдання, обґрунтувавши теоретичні засади та розробивши комплексний механізм публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України, а також практичні рекомендації щодо його впровадження в умовах воєнного стану, транскордонних загроз та євроінтеграційних процесів. Роботі властиві концептуальна цілісність, коректність у використанні теоретичних і

нормативних джерел та обґрунтованість висновків, які автор не поширює за межі, дозволені обраним дизайном дослідження. Мету дослідження досягнуто, завдання виконано, наукові положення відображено в публікаціях здобувача.

На підставі здійсненого аналізу можна зробити висновок, що дисертація Калюжного Володимира Валерійовича на тему: «Механізми публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України», подана на здобуття наукового ступеня доктора філософії, відповідає вимогам пунктів 6–9 Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44 (зі змінами), а її автор Калюжний Володимир Валерійович заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 28 – «Публічне управління та адміністрування».

Офіційний опонент
Начальник центру організації та координації наукової та інноваційної діяльності Національна академія Національної гвардії України
доктор наук з державного управління, професор Сергій БЄЛАЙ

Підпис професора С. Бєлая засвідчую

Т.в.о. першого заступника начальника Національної академії Національної гвардії України з навчально-методичної та наукової роботи
кандидат військових наук, професор Володимир ТРОБЮК