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

ВІДГУК

офіційного опонента

Пороки Станіслава Григоровича, доктора філософії з публічного управління та адміністрування, провідного наукового співробітника науково-дослідної лабораторії пожежної та техногенної безпеки навчально-наукового інституту пожежної та техногенної безпеки Національного університету цивільного захисту України 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. Обрана тема належить до тих, потреба в яких виникла раніше, ніж наука встигла запропонувати відповідний аналітичний інструментарій. Прикордонна сфера традиційно досліджувалася як предмет адміністративного права та оперативно-службової діяльності, тоді як управлінська природа відносин, що складаються між численними суб'єктами публічної влади в пунктах пропуску та на прикордонних ділянках, залишалася на периферії наукового інтересу. Між тим саме ця природа визначає результат: жоден із суб'єктів прикордонної безпеки не отримує його самостійно, а отже, якість публічного адміністрування вимірюється не обсягом повноважень окремого органу, а узгодженістю їх реалізації. Дисертація В. В. Калюжного звертається саме до цього аспекту, і в цьому полягає її наукова своєчасність.

Практичний контекст дослідження не потребує додаткової аргументації. Держава одночасно веде оборонні дії на частині ділянок державного кордону, забезпечує безпрецедентні за обсягом гуманітарні та транспортні потоки й виконує євроінтеграційні зобов'язання, що передбачають адаптацію національної системи до стандартів інтегрованого управління кордонами. Показники, наведені автором, засвідчують, що навантаження на систему не зменшується, а зростає: упродовж 2025 року оформлено понад 37 млн осіб і 8,2 млн транспортних засобів, приблизно на 5 % більше, ніж у попередньому році, причому близько 86 % перетинів здійснили громадяни України. Вимоги безпекового контролю і вимоги пропускної спроможності за таких умов вступають у пряму конкуренцію, і розв'язання цієї суперечності є завданням саме публічного адміністрування, а не відомчої організації праці.

Науково значущим є й ракурс, обраний дисертантом. Автор не обмежується констатацією недоліків, а формулює проблему в управлінських категоріях: елементи системи наявні – розгалужене нормативне регулювання, визначений центральний суб'єкт, коло взаємодіючих і контролюючих органів, інструментарій адміністративно-правових засобів, – проте функціонують вони радше як паралельні підсистеми, ніж як цілісна керована система. Така постановка проблеми задає зміст усього подальшого дослідження і відрізняє роботу від праць, у яких удосконалення зводиться до збільшення кількості наявних інструментів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до наукової тематики Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова: «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), «Управлінсько-правові засади розбудови Української держави в умовах трансформації геополітичних векторів» (державний реєстраційний № 0123U105202).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, їх достовірність. Логіка дослідження витримана послідовно: теоретичне розмежування понять – компаративний аналіз – діагностика фактичного стану – проєктування механізму – обґрунтування напрямів його впровадження. Мета, сім завдань, об'єкт і предмет узгоджені між собою, а кожне із завдань має відповідний йому структурний елемент роботи та самостійний результат у загальних висновках. Це дає змогу простежити шлях від постановки питання до відповіді на нього без розривів у аргументації.

Методологічний апарат дібрано за принципом відповідності завданню, а не за принципом переліку. Системний підхід виконує функцію методологічної основи і застосований двічі – при встановленні ієрархії безпекових категорій і при побудові шестикомпонентного механізму. Контент-аналіз забезпечив формулювання авторського визначення, інституційний метод – обґрунтування триблокової структури організаційно-інституційного механізму, структурно-функціональний – визначення функцій компонентів, компаративний – аналіз зарубіжних моделей за сімома критеріями, нормативно-правовий – виявлення колізій і прогалин, статистичний метод і аналіз документів – оцінювання фактичного стану, ризикологічний підхід – групування загроз, моделювання і прогностичний метод – розроблення механізму та логічної моделі модернізації. Кожен метод має закріплену за ним ділянку дослідження.

Джерельна база є достатньою й різнорідною за походженням, що є принциповим для достовірності. Нормативну основу становлять Конституція України, закони України «Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про національну безпеку України», Митний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, акти Кабінету Міністрів України у сфері інтегрованого управління кордонами та зобов'язання за Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Емпіричну основу утворюють офіційні дані Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України, Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України і Європейської агенції

прикордонної та берегової охорони. Перелік використаних джерел налічує 251 найменування.

Найсильнішою в дослідницькому відношенні є друга частина роботи. Дисертант не переказує зміст нормативних актів, а встановлює рівневу будову регулювання і виявляє сім його проблем, серед яких фрагментарність, розпорошеність норм між галузевими масивами та недостатнє законодавче закріплення інтегрованого управління кордонами. Так само аналіз організаційно-інституційного механізму доведено до управлінського висновку: відносини між центральним і взаємодіючим блоками є відносинами координації, а не підпорядкування, унаслідок чого неузгодженість відомчих пріоритетів позначається на результаті безпосередньо, без проміжних ланок, і шість виявлених проблем координації мають саме цю природу. Окремо слід відзначити розгляд контролю, нагляду та адміністративної відповідальності як єдиного охоронного блоку, що виконує функцію зворотного зв'язку, з розмежуванням контролю і нагляду за критерієм можливості втручання в діяльність підконтрольного суб'єкта.

Достовірність висновків підсилюється тим, що автор послідовно зіставляє нормативно закріплений стан із фактично спостережуваним і робить предметом аналізу саме розбіжність між ними. Показовим є висновок про те, що основну управлінську проблему становить не сам факт незаконного перетину кордону, а діяльність організаторів незаконного переправлення, яка має сталий, комерціалізований і транснаціональний характер; не менш показовим – висновок про неприпустимість вимірювання результативності охоронного блоку кількістю накладених стягнень, оскільки такий показник стимулює екстенсивний контроль. Обидва положення спираються на офіційні дані, мають перевірюваний характер і безпосередньо визначають зміст пропозицій третього розділу.

Рекомендації дисертанта випливають із проведеного аналізу і адресовані конкретним проблемам, а не сформульовані як загальні побажання. 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 упровадженням окремих рішень, а також щодо інституціоналізації партнерства з прикордонними громадами співвідносяться з проблемами, зафіксованими у другому розділі. Про практичну спрямованість результатів свідчать документи про їх упровадження у відомчу практику, діяльність органу місцевого самоврядування та освітній процес. Наведене дає підстави оцінити наукові положення, висновки та рекомендації дисертації як достатньо обґрунтовані й достовірні.

Наукова новизна одержаних результатів. Результати дослідження 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 роботи визначається тим, що вона поглиблює розуміння прикордонної безпеки як самостійного об'єкта управлінського аналізу в науці публічного управління та адміністрування й пропонує засоби її дослідження, придатні до перенесення. Шестикомпонентна структура з результативно-оцінювальним замиканням циклу, система критеріїв компаративного аналізу та рівневе розрізнення стратегічного, оперативного й тактичного вимірів не є специфічними для прикордонної сфери і можуть бути застосовані для аналізу механізмів публічного адміністрування в інших сегментах сектору безпеки і оборони.

Практична значущість роботи полягає насамперед у тому, що висновки доведено до рівня проєктних рішень. Розроблено проєкт Закону України «Про прикордонну безпеку України» як консолідованого базового акта, що визначає систему суб'єктів, закріплює засади інтегрованого управління кордонами, обов'язковість аналізу ризиків, уніфіковані процедури контролю та процесуальні гарантії осіб. Обґрунтовано національну програму «Безпечний кордон – спільна справа держави і громади» з територіальною прив'язкою до прикордонних громад та визначеним суб'єктом координації, а також Національну програму «Модернізований кордон України» з горизонтом до 2035 року. Заслуговує на підтримку й те, що автор розмежовує напрями

модернізації за характером ресурсної потреби та обґрунтовує першочерговість нормативного оновлення як найменш витратного, а також визначає ризики впровадження – від формального закріплення компонентів без наділення їх повноваженнями до опору суб'єктів, для яких упровадження означає обмеження відомчої автономії.

Результати дослідження впроваджено, що підтверджено відповідними документами: у діяльність 2-го прикордонного загону Державної прикордонної служби України (довідка про впровадження); 79-го прикордонного загону Державної прикордонної служби України (довідка від 15 листопада 2025 р. № 01/72738); Ужгородської районної ради Закарпатської області (довідка від 20 листопада 2025 р. № 219/1/02-20); в освітній процес Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова під час викладання навчальних дисциплін «Технології публічного управління та адміністрування» і «Державно-управлінські рішення» (акт від 26 лютого 2026 р. № 0241/26).

Повнота викладення наукових і практичних результатів дисертації в опублікованих роботах. Основні результати дослідження опубліковано в 11 наукових працях, з яких 6 – одноосібні статті в наукових фахових виданнях України, 5 – публікації в матеріалах науково-практичних конференцій. Тематика публікацій охоплює основні складники наукової новизни: зарубіжний досвід, механізм та суб'єкти публічного адміністрування, форми і методи адміністрування, адміністративну відповідальність, участь громадянського суспільства, напрями вдосконалення нормативної, інституційної та інфраструктурної бази. Апробацію результатів здійснено на міжнародних конференціях у Чернігові, Хмельницькому, Вроцлаві та Сіетлі, а також на всеукраїнській конференції в Хмельницькому. Повнота оприлюднення результатів є достатньою.

Відповідність дисертації встановленим вимогам. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг становить 230 сторінки, обсяг основного тексту –

174 сторінок; робота містить 17 таблиць і 4 рисунки, список використаних джерел налічує 251 найменування. Виклад є послідовним, наукова мова – коректною, ілюстративний матеріал доречним і читабельним. Основні положення дисертації ґрунтуються на аналізі наукових джерел, нормативно-правових актів та офіційних статистичних даних. Порушень академічної доброчесності в дисертації та наукових публікаціях здобувача не виявлено.

Дискусійні положення та зауваження до дисертаційної роботи. Позитивно оцінюючи наукові результати дисертаційної роботи та їх практичне значення, вважаємо за доцільне звернути увагу на такі дискусійні аспекти дослідження В. В. Калюжного:

1. Компаративний аналіз охоплює європейську, американську, канадську та скандинавську моделі, досвід держав Центрально-Східної Європи, а також Ізраїлю, Республіки Корея та Фінляндії, і проведено його за розробленою автором системою із семи критеріїв, що заслуговує на схвалення. Водночас підстави добору саме цих моделей окреслено загально – через належність до різних інституційних середовищ, – а параметри їх зіставності з українським контекстом (протяжність і характер ділянок кордону, ресурсне забезпечення, наявність активних бойових дій) розглянуто описово, без зведення в окремі критерії. Слушним є висновок, що жодна з розглянутих систем не функціонує в умовах повномасштабного збройного конфлікту. Уточнення критеріїв зіставності посилило б аргументацію на користь запропонованої гібридної адаптаційної моделі.

2. Систему з одинадцяти принципів публічного адміністрування у прикордонній сфері викладено ґрунтовно, зі змістовною характеристикою кожного з них. Автор показує, що окремі з них конкурують між собою: оперативність – із процедурними гарантіями, прозорість – із режимом обмеженого доступу, превентивність – із пропорційністю, і пропонує розв'язувати таку конкуренцію за критерієм пропорційності, який згодом закріплює у статті 3 проєкту Закону. Проте в основному тексті цей критерій сформульовано на загальному рівні, без прикладів його застосування до

типових для прикордонної сфери колізій. Розгортання цього положення в основному тексті дисертації надало б системі принципів завершеності.

3. Оцінювання сучасного стану прикордонної безпеки здійснено переважно за показниками 2025 року з порівнянням до попереднього року. Такий зріз є достатнім для характеристики поточного навантаження, однак багаторічних динамічних рядів у роботі не побудовано, унаслідок чого висновок про структурний, а не ситуативний характер виявлених проблем спирається радше на якісний аналіз, ніж на простежену динаміку. Доповнення аналізу рядами показників за кілька років посилило б доказовість цього висновку.

4. Проєкт Закону України «Про прикордонну безпеку України» розроблено детально, з визначенням системи суб'єктів, засад координації, вимог до аналізу ризиків та індикаторів результативності. Водночас його прикінцеві положення сформульовано в загальному вигляді – через приведення чинних актів у відповідність із новим Законом та визнання такими, що втратили чинність, положень, які йому суперечать. Оскільки консолідація є основною ідеєю запропонованого акта, конкретизація переліку норм законів України «Про державний кордон України» та «Про Державну прикордонну службу України», що підлягають зміні або скасуванню, підвищила б законопроєктну придатність цієї пропозиції.

Наведені зауваження мають характер побажань і стосуються дискусійних аспектів дослідження. Вони не ставлять під сумнів наукові результати роботи, не зменшують її теоретичної та практичної цінності й не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації.

Загальний висновок. Дисертація Калюжного Володимира Валерійовича є самостійним, завершеним науковим дослідженням, що містить нові й достатньо обґрунтовані результати. Автор розв'язав актуальне наукове завдання: обґрунтував теоретичні засади та розробив 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. Робота вирізняється

єдністю діагностичної та проєктної частин та стриманістю висновків, які автор не поширює за межі, дозволені обраною методологією. 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:

провідний науковий співробітник
науково-дослідної лабораторії
пожежної та техногенної безпеки
навчально-наукового інституту
пожежної та техногенної безпеки
НУЦЗ України,
доктора філософії з ПУтаА Станіслав Порока

Підпис
ЗАСВІДЧУЮ
відділу персоналу
"___" _____ 20___р.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій
Національний університет цивільного захисту України
код №08571363
відділ персоналу