У разову спеціалізовану вчену раду
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова
ДФ 70.895.099

**РЕЦЕНЗІЯ**
**кандидата юридичних наук, доцента**
**ГАВРІКА Романа Олександровича**
**на дисертаційну роботу КАЛЮЖНОГО Володимира Валерійовича**
**на тему: «Механізми публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України», подану на здобуття освітньо-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.** Звернення дисертанта до механізмів публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки відповідає реальній зміні ролі державного кордону в житті країни. В умовах збройної агресії російської федерації кордон перестав бути переважно лінією розмежування та місцем адміністративного контролю: у прикордонному просторі водночас реалізуються оборонні, безпекові, міграційні, економічні й гуманітарні функції держави, віднесені до компетенції різних органів публічної влади. Натомість у науковій літературі цю сферу найчастіше розглядали крізь призму діяльності одного відомства або окремих правових інститутів, залишаючи поза увагою те, як формується спільний результат багатьох суб'єктів. Дисертація В. В. Калюжного заповнює саме цю прогалину, пропонуючи бачення прикордонного адміністрування як цілісної керованої системи.

Тема набуває особливої ваги з огляду на суперечливість вимог, які сьогодні висуваються до системи прикордонного адміністрування. Навантаження на неї не зменшується, попри воєнний стан: за наведеними в роботі даними, у 2025 році на державному кордоні оформлено понад 37 млн осіб і 8,2 млн транспортних засобів, що приблизно на 5 % перевищує показники 2024 року, причому близько 86 % перетинань припадає на громадян України. Водночас кількість ворожих обстрілів подвоїлася, сягнувши приблизно 150 тис., а понад 13 тис. осіб затримано під час спроб незаконного виїзду. Необхідність одночасно посилювати контроль і не знижувати пропускну спроможність пунктів пропуску перетворює вибір пріоритетів на щоденне управлінське рішення, яке потребує наукового підґрунтя.попередньому році, причому близько 86 % перетинів

здійснили громадяни України. Одночасно зберігається високий рівень транскордонних загроз і виконуються євроінтеграційні зобов'язання щодо впровадження інтегрованого управління кордонами. Поєднання цих вимог формує управлінську ситуацію, у якій посилення контролю і забезпечення пропускної спроможності конкурують між собою, а вибір між ними здійснюється щоденно на рівні конкретного пункту пропуску.

Переконливо визначено й саму наукову проблему. Автор не пов'язує недостатню результативність системи з відсутністю окремих інструментів – навпаки, констатує, що нормативна база, центральний суб'єкт із розвиненою структурою, взаємодіючі й контролюючі органи, контрольно-наглядові процедури та інститут адміністративної відповідальності в Україні існують. Вада полягає в іншому: ці елементи не утворюють керованої цілісності, оскільки регулювання залишається фрагментарним, координація тримається на неформалізованих практиках, відомчі інформаційні системи не інтегровані, а охоронні інструменти не складаються в єдиний цикл реагування. Така постановка питання зумовлює предмет роботи – зв'язки між елементами механізму, а не їх перелік.

Своєчасність дослідження зумовлена також потребою переосмислити роль громадськості у прикордонній сфері. Режимні обмеження безпосередньо позначаються на повсякденному житті мешканців прикордонних територій, а від їхньої готовності співпрацювати з прикордонним відомством значною мірою залежить результативність контролю. Для України, яка рухається до членства в Європейському Союзі, питання громадської участі та підзвітності сектору безпеки має ще й євроінтеграційний вимір. Тому обґрунтування партнерських засад взаємодії держави, інститутів громадянського суспільства та прикордонних громад є затребуваним як з наукового, так і з практичного погляду.

Тема відповідає й потребі у стратегічному, а не лише оперативному плануванні розвитку системи. Оновлення законодавства, цифровізація та розбудова інфраструктури пунктів пропуску мають різних виконавців, джерела ресурсів і строки, тому за відсутності спільної логіки легко перетворюються на окремі ініціативи, які відтворюють ту саму роз'єднаність, що її покликані подолати. Запропонована автором послідовність модернізації із завершальним етапом оцінювання та коригування дає змогу розглядати перетворення як керований процес із вимірюваним результатом.яку покликані усунути. Тому обґрунтування послідовності змін, у якій кожен крок створює умови для наступного, а результат підлягає оцінюванню, має практичне значення для планування діяльності суб'єктів прикордонної безпеки.

Тема дисертації пов'язана з науковою тематикою Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова: робота є складовою науково-дослідних робіт «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (ДР № 0117U000103), «Шляхи удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування в сфері національної безпеки в умовах євроінтеграції» (ДР № 0120U104417) і «Управлінсько-правові засади розбудови Української держави в умовах трансформації геополітичних векторів» (ДР № 0123U105202).

**Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Сім завдань дослідження чітко співвіднесено з дев'ятьма підрозділами роботи: кожне з них отримує розв'язання в тексті, підсумовується у висновках до відповідного розділу та має окремий пункт у загальних висновках. Така відповідність між завданнями, структурою й результатами дозволяє простежити походження кожного узагальнення і свідчить про методологічну дисциплінованість автора.

Теоретичний фундамент роботи сформовано ґрунтовно. Дисертант аналізує послідовну зміну управлінських парадигм – класичну бюрократичну модель, адміністративну школу, неоінституціоналізм, новий публічний менеджмент, концепції належного врядування та нової публічної служби – і щодо кожної з них з'ясовує, що саме вона може дати прикордонній сфері та де закінчуються межі її застосування. Слушним є застереження, що орієнтація на кількісні показники пропускної спроможності здатна суперечити безпековим цілям, а механічне запозичення будь-якої з концепцій ускладнюється специфікою сфери: виключною компетенцією держави, поєднанням в одному органі владно-примусових і сервісних повноважень, безпосереднім зіткненням з правами людини. Заслуговує на підтримку й висновок про те, що досвід повномасштабної війни засвідчив обмеженість суто бюрократичної моделі в умовах асиметричних загроз.та сервісні повноваження, а діяльність безпосередньо стикається з правами людини.

Термінологічну основу дослідження вибудувано послідовно. Автор визначає співвідношення національної, державної та прикордонної безпеки, обґрунтовує транзитивну природу прикордонної безпеки й відмежовує від неї вужче, об'єктове поняття безпеки державного кордону. Це розмежування використано не як самоціль: на його основі окреслено 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, – що й дає підстави визнати прикордонну безпеку самостійним об'єктом публічного адміністрування.

Методологічний апарат дисертації узгоджено з її предметом. Оскільки в центрі уваги автора перебувають зв'язки між елементами управлінської системи, провідна роль закономірно належить системному підходу. Спеціальні методи розподілено за етапами дослідження: на теоретичному переважають контент-аналіз понятійних інтерпретацій та порівняльний аналіз європейської, американської, канадської, скандинавської моделей і досвіду держав Центрально-Східної Європи; на діагностичному – нормативно-правовий та інституційний методи, статистичний аналіз, аналіз документів і ризикологічний підхід; на проєктному – структурно-функціональний метод, моделювання та прогнозування. Така розстановка забезпечує відповідність інструментарію кожному з поставлених завдань.

Висновки дисертації спираються на різнотипні джерела. Нормативний масив охоплює акти всіх рівнів – від Конституції України та профільних законів про державний кордон, Державну прикордонну службу України й національну безпеку до Митного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, урядових актів з інтегрованого управління кордонами, міжнародних договорів і зобов'язань України за Угодою про асоціацію з Європейським Союзом. Фактичний матеріал становлять офіційні статистичні та звітні дані прикордонного й митного відомств, Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України, а також Європейської агенції прикордонної та берегової охорони (Frontex). Загалом автор опрацював 251 джерело, що є достатнім для розв'язання поставлених завдань.України та Європейської агенції прикордонної та берегової охорони. Список використаних джерел налічує 241 найменування.

Достовірність результатів підтверджується аналітичним характером роботи з фактичними даними. Автор не обмежується констатацією показників, а інтерпретує їх з управлінського погляду: зокрема, концентрацію вартісних показників у невеликій кількості справ серед 9 507 зафіксованих порушень митних правил розглянуто як аргумент на користь посилення аналітичної складової контролю. Аналіз організаційно-інституційного механізму дав змогу встановити, що між центральним і взаємодіючим блоками суб'єктів існують відносини координації, а не підпорядкування, тоді як контроль здійснюється постфактум і не може заміщувати управлінську координацію. Виявлені шість проблем координації, зокрема залежність взаємодії від особистих контактів керівників за відсутності єдиних протоколів і орієнтованість чинних форм координації на планову, а не кризову діяльність, знаходять адресні відповіді в третьому розділі, тож пропозиції автора мають простежуване походження.

Слід відзначити й обережність дисертанта в узагальненнях. Пропозиції третього розділу не подано як безумовно результативні: автор окремо розглядає

ризики впровадження комплексного механізму та стратегії модернізації – надмірну складність конструкції, за якої узгодження споживає більше ресурсу, ніж дає координація, технологічну залежність від закритих відомчих платформ, зворотність перетворень після завершення активної фази реформ – і для кожного з них визначає засоби мінімізації. Такий підхід підвищує довіру до практичних рекомендацій.

Сукупність наведеного дає підстави визнати наукові положення, висновки й рекомендації дисертації обґрунтованими, а їх достовірність – забезпеченою відповідністю методології предмету дослідження, репрезентативністю нормативної та емпіричної бази і виваженістю авторських узагальнень.

**Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Наукову новизну одержаних результатів сформульовано коректно; її положення є особистим здобутком дисертанта й логічно випливають зі змісту роботи. До найвагоміших результатів належать такі:прикордонної безпеки в предметному полі науки публічного управління та адміністрування:

вперше:

– запропоновано комплексний механізм публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України, побудований як інтегрована система з шести компонентів: нормативно-правового, організаційно-інституційного, координаційного, інформаційно-аналітичного, контрольно-охоронного та результативно-оцінювального. Новизна конструкції полягає в тому, що координація та інформаційно-аналітичне забезпечення набули статусу самостійних компонентів, а не допоміжних функцій інших елементів, а результативно-оцінювальний компонент із системою зворотних зв'язків робить управлінський цикл замкненим і здатним до самокоригування. Визначення для кожного компонента його функції, складу та управлінської вимоги надає механізму діагностичного значення: він дозволяє встановити, у якій саме ланці виникає збій, і спрямувати втручання саме туди;

удосконалено:

– понятійний апарат науки публічного управління та адміністрування завдяки авторському визначенню публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України, яке розкриває цю діяльність як цілеспрямовану, нормативно врегульовану та організаційно забезпечену діяльність суб'єктів публічної влади з формування й реалізації державної політики щодо охорони та захисту державного кордону, забезпечення прикордонного режиму, здійснення прикордонного контролю, протидії транскордонним загрозам, координації міжвідомчої взаємодії та залучення інститутів громадянського суспільства в інтересах захисту суверенітету, територіальної цілісності, національних

інтересів і прав людини. Визначення конкретизовано через шість сутнісних ознак – нормативність, організаційність, владно-сервісний характер, міжвідомчу координацію, ризик-орієнтованість і публічну підзвітність – та п'ять вимірів (нормативний, інституційний, функціональний, безпековий і партнерський), що окреслює межі предмета адміністрування в цій сфері;

– методичні засади порівняльного аналізу зарубіжних моделей публічного адміністрування прикордонної безпеки, які, на відміну від описових зіставлень, спираються на сім критеріїв: інституційну модель управління кордонами, рівень міжвідомчої координації, цифровізацію та інформаційно-аналітичне забезпечення, ризик-орієнтованість, баланс безпеки і прав людини, участь громадськості та місцевих спільнот, адаптивність до кризових і воєнних загроз. Їх застосування дозволило виокремити управлінські рішення, придатні для адаптації, і сформувати гібридну адаптаційну модель, у якій європейська складова забезпечує нормативний фреймворк, американська – методологію аналізу загроз, канадська – процедурні гарантії, скандинавська – засади комунікації та підзвітності, причому кожну складову пов'язано з необхідними змінами законодавства;

– теоретичні положення про охоронні елементи механізму публічного адміністрування: контроль, нагляд і адміністративну відповідальність розглянуто не як відокремлені правові інститути, а як послідовні ланки єдиного циклу управлінського реагування, що виконує функцію зворотного зв'язку. Контроль відмежовано від нагляду за наявністю права втручатися в діяльність підконтрольного суб'єкта, визначено безпекову, правову, організаційну та сервісну функції контролю у прикордонній сфері, що створює підґрунтя для оцінювання охоронного блоку за результативністю реагування, а не за обсягом застосованих заходів;

дістали подальшого розвитку:

– уявлення про сутність прикордонної безпеки як складової державної безпеки, що має транзитивну природу – одночасно належить до внутрішньої безпеки держави та є проєкцією її зовнішньополітичних інтересів – і пов'язана з воєнною, економічною, інформаційною, міграційною, екологічною й гуманітарною складовими національної безпеки. Розмежовано категорії «прикордонна безпека» і «безпека державного кордону», ототожнення яких зводить предмет публічного адміністрування до охоронної діяльності. Систематизовано принципи публічного адміністрування в цій сфері: до загальних (законність, верховенство права, пріоритет прав людини, пропорційність, оперативність, прозорість, підзвітність) додано галузево специфічні – координацію, превентивність, адаптивність і євроінтеграційну сумісність із розкриттям їх змісту для прикордонної сфери;

– положення про державно-громадське партнерство у сфері прикордонної безпеки, у яких обґрунтовано перехід від залучення громадськості до партнерства на основі взаємодоповнюваності ресурсів держави, інститутів громадянського суспільства та прикордонних громад. Форми партнерства впорядковано за інституційним, процедурним і цифровим рівнями, розкрито його комунікативний, довірчий і контрольний виміри; доведено, що суспільна довіра знижує трансакційні витрати контролю і тому є самостійним ресурсом безпеки, а партнерство – складовою управлінської спроможності, а не додатковим напрямом діяльності відомства;

– підходи до стратегічної модернізації публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України, втілені в логічній моделі змін «законодавча рамка – інституційна трансформація – цифровізація – інфраструктурна програма – оцінювання результатів», цикл якої замикається коригуванням попередніх елементів. У межах моделі обґрунтовано потребу в консолідованому Законі України «Про прикордонну безпеку України», який визначив би засади прикордонної безпеки, систему її суб'єктів, уніфіковані процедури прикордонного контролю та процесуальні гарантії осіб; перехід Державної прикордонної служби України до сервісно-аналітичної моделі з диференціацією процедур за рівнем ризику; першочерговість інтеграції наявних інформаційних систем порівняно з упровадженням нових окремих цифрових рішень; розроблення Національної програми «Модернізований кордон України» як інструменту узгодженої реалізації модернізаційних заходів.

Наведені положення утворюють цілісну аргументацію, у якій понятійні уточнення першого розділу, діагностика другого та проєктні рішення третього логічно пов'язані між собою, що підтверджує завершеність наукового пошуку.

**Повнота викладу положень дисертації в наукових працях, опублікованих автором.** Основні положення дисертації повною мірою відображено в 11 наукових працях загальним обсягом 5,7 друк. арк. Шість одноосібних статей оприлюднено у фахових виданнях України категорії «Б» з публічного управління та адміністрування, зокрема в журналах «Держава та регіони. Серія: Публічне управління та адміністрування», «Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування», «Суспільство та національні інтереси», «Національні інтереси України», «Успіхи і досягнення у науці». Ще п'ять праць опубліковано в матеріалах міжнародних і всеукраїнської науково-практичних конференцій. Зміст статей охоплює ключові результати дослідження – від аналізу світового досвіду й суб'єктного складу механізму до адміністративної відповідальності, участі громадянського суспільства та пропозицій щодо вдосконалення нормативної, інституційної та інфраструктурної бази. Результати пройшли апробацію на конференціях у

Хмельницькому та Чернігові, а також на міжнародних заходах у Вроцлаві (Польща) і Сіетлі (США), що вважаємо достатнім. Кількість і якість публікацій відповідають вимогам, які висуваються до дисертацій на здобуття ступеня доктора філософії.

**Оцінка оформлення дисертації.** Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів (дев'ять підрозділів) із висновками до кожного з них, загальних висновків, списку використаних джерел (251 найменування) та додатків. Загальний обсяг роботи – 233 сторінки, з них основного тексту – 178 сторінок. Аналітичний матеріал подано в 17 таблицях і на 4 рисунках, серед яких особливо інформативними є схема структури комплексного механізму та логічна модель стратегічної модернізації. Мова дисертації відповідає нормам наукового стилю, висновки до розділів підсумовують одержані результати, не дублюючи основного тексту. Список використаних джерел і посилання оформлено відповідно до ДСТУ 8302:2015. Проєкт Закону України «Про прикордонну безпеку України» та документи про впровадження доречно винесено до додатків. Порушень академічної доброчесності не виявлено: використані положення інших авторів супроводжуються посиланнями на першоджерела.

**Практичне значення дисертаційної роботи.** Результати дисертації мають виразну прикладну спрямованість і доведені до форми, придатної для безпосереднього використання. Центральним практичним результатом є проєкт Закону України «Про прикордонну безпеку України» (додаток Д), покликаний консолідувати розпорошені в різних законодавчих масивах норми, визначити систему суб'єктів прикордонної безпеки, закріпити на рівні закону засади інтегрованого управління кордонами, міжвідомчої координації та ризик-орієнтованого підходу, механізм пріоритизації конкуруючих функцій Державної прикордонної служби України, а також уніфікувати процедури контролю в пунктах пропуску й гарантувати процесуальні права осіб. Прикладний характер мають і дві запропоновані програми: «Безпечний кордон – спільна справа держави і громади», спрямована на системну реалізацію партнерства з прикордонними громадами, та «Модернізований кордон України» з горизонтом до 2035 року, що визначає інфраструктурний напрям розвитку.

Корисними для практики є також рекомендації щодо побудови системи оцінювання результативності на безпекових, організаційних, правозахисних та євроінтеграційних індикаторах із вимогою їх сукупного тлумачення, щодо поетапності нормативного оновлення з першочерговим ухваленням положень про міжвідомчий інформаційний обмін, а також щодо узгодження підтримки міжнародних партнерів – Frontex, EUBAM, EUAM, ОБСЄ, Інтерполу – з урахуванням їхньої спеціалізації, що дає змогу уникнути дублювання зусиль. Матеріали роботи можуть бути використані в законопроєктній діяльності, у

практиці Державної прикордонної служби України та інших суб'єктів прикордонної безпеки, органів місцевого самоврядування прикордонних територій, а також у науковій і навчальній роботі за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Результати дослідження впроваджено в практичну діяльність і освітній процес, що підтверджено відповідними документами (додаток А). Їх використано: у 2 прикордонному загоні Державної прикордонної служби України під час реалізації Антикорупційної програми у Державній прикордонній службі України на 2023–2025 роки; у 79 прикордонному загоні – під час виконання наказу Голови Адміністрації Державної прикордонної служби України від 31 січня 2025 р. № 36 «Про затвердження основних комунікаційних напрямів Державної прикордонної служби України на 2025–2027 роки» (довідка від 15 листопада 2025 р. № 01/72738); в Ужгородській районній раді Закарпатської області – у Програмі фінансової підтримки та ресурсного забезпечення діяльності Ужгородської районної ради на 2024–2025 роки (довідка від 20 листопада 2025 р. № 219/1/02-20); у Хмельницькому університеті управління та права імені Леоніда Юзькова – під час викладання дисциплін «Технології публічного управління та адміністрування» (магістерський рівень) і «Державно-управлінські рішення» (бакалаврський рівень) за спеціальністю 281 (акт від 26 лютого 2026 р. № 0241/26).

**Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертаційної роботи.** Високо оцінюючи рівень виконаного дослідження, вважаємо за потрібне висловити окремі міркування дискусійного характеру та побажання щодо роботи В. В. Калюжного:

1. Кадрову складову дисертант розглядає ґрунтовно: визначено три групи компетентностей – аналітичні, комунікативні та правові, окреслено відповідні зміни на рівнях первинної професійної підготовки, підвищення кваліфікації й управлінської підготовки, а також виявлено проблему утримання персоналу, оскільки формування нових компетентностей підвищує ризик його переходу до інших сфер. Водночас ці положення подано в межах напряму інституційної трансформації, тоді як у структурі комплексного механізму кадрове забезпечення окремо не позиціоноване. Показ того, як кадровий ресурс співвідноситься із шістьма компонентами механізму, зробив би запропоновану конструкцію завершенішою.

2. Послідовність упровадження механізму обґрунтовано за логікою залежності етапів: нормативне закріплення засад і розмежування компетенції, розвиток координаційного та інформаційно-аналітичного компонентів, запровадження системи оцінювання результативності, – причому кожен наступний етап потребує результатів попереднього. Орієнтовних часових

горизонтів для цих етапів у роботі не визначено, хоча для напрямів стратегічної модернізації автор такі горизонти окреслює. Співвіднесення двох часових схем між собою зробило б пропозицію придатнішою для практичного планування.

Висловлені побажання мають рекомендаційний характер, стосуються перспектив розвитку порушених автором питань і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації.

**Загальний висновок.** Дисертація В. В. Калюжного є самостійною завершеною науковою працею, у якій одержано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують важливе для науки публічного управління та адміністрування завдання – обґрунтування теоретичних засад і розроблення комплексного механізму публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України та практичних рекомендацій щодо його впровадження в умовах воєнного стану, транскордонних загроз і євроінтеграційних процесів. Поставлені завдання виконано в повному обсязі, мету досягнуто. Одержані результати мають теоретичну цінність і практичне значення, пройшли належну апробацію та висвітлені в наукових публікаціях здобувача.

З огляду на викладене вважаємо, що дисертаційна робота 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».

**Рецензент:**
**кандидат юридичних наук, доцент,**
**професор кафедри конституційного,**
**адміністративного та фінансового права**
**Хмельницького університету управління та права**
**імені Леоніда Юзькова**

**Роман ГАВРІК**