Голові разової спеціалізованої вченої ради
ДФ 70.895.099 Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова
із розгляду та захисту дисертації на здобуття
ступеня доктора філософії
ШЕВЧУК Інні Володимирівні

РЕЦЕНЗІЯ

доктора наук з державного управління,
професора ЩЕПАНСЬКОГО Едуарда Валерійовича
на дисертацію КАЛЮЖНОГО Володимира Валерійовича на тему
«Механізми публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України», подану на здобуття ступеня доктора філософії у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

Актуальність теми дослідження та її зв'язок з напрямами науково-дослідних робіт

Актуальність теми дисертаційного дослідження зумовлена потребою наукового осмислення сфери, якій у науці публічного управління та адміністрування тривалий час приділялося недостатньо уваги. Прикордонна безпека досліджувалася переважно як предмет адміністративного права або як напрям оперативно-службової діяльності прикордонного відомства, тоді як управлінські відносини між численними суб'єктами публічної влади залишалися недостатньо дослідженими. Водночас результат у цій сфері має міжвідомчий характер: жоден із суб'єктів не досягає його самостійно, а отже, якість публічного адміністрування визначається не обсягом повноважень окремого органу, а узгодженістю їх реалізації. В. В. Калюжний досліджує прикордонну безпеку саме як самостійний об'єкт публічного адміністрування, що розширює предметне поле цієї галузі науки.

Вибір предмета дослідження є обґрунтованим з огляду на умови, у яких сьогодні функціонує національна система прикордонного адміністрування. Держава одночасно здійснює оборонні заходи на окремих ділянках державного кордону, забезпечує проходження значних транспортних і гуманітарних потоків та виконує євроінтеграційні зобов'язання щодо впровадження інтегрованого управління кордонами. Наведені автором показники засвідчують, що навантаження на систему зростає: упродовж 2025 року оформлено понад 37 млн осіб і 8,2 млн транспортних засобів, приблизно на 5 % більше, ніж у попередньому році. Дослідження того, як система публічного адміністрування забезпечує поєднання безпекових і сервісних вимог, має безпосереднє практичне значення.

Окремий вимір актуальності пов'язаний із потребою перегляду усталеного уявлення про механізм публічного адміністрування як сукупність адміністративно-правових засобів. Таке розуміння описує наявний інструментарій, але не пояснює, чому за наявності основних елементів – нормативного регулювання, визначеного центрального суб'єкта, кола взаємодіючих і контролюючих органів, контрольних процедур та інституту адміністративної відповідальності – система не функціонує як цілісний керований механізм. Дисертант формулює проблему саме в цих категоріях: елементи наявні, проте функціонують як паралельні підсистеми. З цієї позиції дослідження є актуальним, оскільки спрямоване на з'ясування взаємозв'язків між елементами, а не на просте збільшення їх кількості.

Додатковим чинником актуальності є залежність функціонування національної системи від рішень, що ухвалюються поза межами української юрисдикції. Запровадження Європейським Союзом Системи в'їзду/виїзду у жовтні 2025 року безпосередньо позначилося на пропускній спроможності українських пунктів пропуску, попри відсутність відповідних змін у національному регулюванні. У таких умовах результативність публічного адміністрування визначається не лише якістю внутрішніх процедур, а й здатністю системи завчасно виявляти зовнішні регуляторні зміни та

адаптуватися до них, що потребує розвиненої інформаційно-аналітичної складової.

Не менш важливою є потреба в науковому забезпеченні переходу від ситуативного реагування до планомірної модернізації. Рішення, прийнятні за умов надзвичайного навантаження, не обов'язково залишаються результативними в середньостроковій перспективі, а розрізнені заходи з оновлення нормативної бази, цифровізації та розвитку інфраструктури без спільної архітектури створюють ризик фрагментарності. Тому своєчасним є обґрунтування послідовності змін, у якій кожен крок створює умови для наступного, а результати можуть бути оцінені.

Дисертаційне дослідження виконано в межах науково-дослідних робіт 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) та «Управлінсько-правові засади розбудови Української держави в умовах трансформації геополітичних векторів» (державний реєстраційний № 0123U105202).

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Обґрунтованість наукових положень забезпечується відповідністю обраного дослідницького підходу предметові роботи. Оскільки автор зосереджується не на окремих інструментах прикордонного контролю, а на характері зв'язків між елементами управлінської системи, застосування системного підходу як методологічної основи є виправданим. Він дає змогу розглядати нормативне регулювання, інституційну будову, координацію, інформаційно-аналітичне забезпечення та контроль у їх взаємодії, а не як відокремлені предмети аналізу.

Позитивної оцінки заслуговує визначеність понятійних меж дослідження. Установлення ієрархії категорій безпекової сфери та розмежування понять «прикордонна безпека» і «безпека державного кордону» дало змогу авторові уникнути ототожнення об'єкта управлінського впливу з окремою ділянкою місцевості чи з відомчою функцією. Завдяки цьому предмет дослідження набув достатньої визначеності, а подальший аналіз здійснюється в межах послідовно сформованої системи понять.

Методи дослідження дібрано відповідно до характеру поставлених завдань. Контент-аналіз забезпечив узагальнення наявних наукових інтерпретацій та формулювання авторського визначення; інституційний метод – обґрунтування триблокової структури організаційно-інституційного механізму та пояснення розриву між нормативно закріпленою і фактичною міжвідомчою координацією; структурно-функціональний метод – визначення функцій кожного компонента; компаративний метод – аналіз зарубіжних моделей за сімома критеріями; нормативно-правовий метод – виявлення колізій і прогалин регулювання; статистичний метод і метод аналізу документів – оцінювання фактичного стану; ризикологічний підхід – групування загроз; моделювання та прогностичний метод – розроблення механізму й логічної моделі модернізації. Кожен метод має чітко визначену сферу застосування, що забезпечує методологічну послідовність дослідження.

Джерельна база дисертації є достатньою для виконання визначених завдань та охоплює різні типи джерел, що має принципове значення для достовірності висновків. 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 статистичні та звітні дані Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України, Державного агентства відновлення

та розвитку інфраструктури України, а також Європейської агенції прикордонної та берегової охорони.

Доказовість висновків посилюється тим, що основні твердження ґрунтуються на зіставленні нормативно закріпленого стану з фактично спостережуваним, а предметом аналізу стає саме розбіжність між ними. Показовими є два висновки: по-перше, 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, а по-друге, про недоцільність вимірювання результативності охоронного блоку кількістю накладених стягнень, оскільки такий показник стимулює екстенсивний контроль. Обидва положення допускають емпіричну перевірку і безпосередньо визначають зміст подальших пропозицій.

Важливо, що автор не поширює одержані результати за межі, визначені методологією дослідження. Діагностичні висновки другого розділу ґрунтуються на нормативному та статистичному матеріалі, тоді як положення щодо перспективної трансформації системи подаються як прогностичні й супроводжуються аналізом ризиків упровадження. Розмежування встановлених результатів і прогнозованих змін свідчить про коректність дослідницької позиції та виваженість узагальнень.

Структура дисертації відповідає послідовності розв'язання наукового завдання. Теоретичні положення першого розділу створюють основу для діагностики у другому, а проєктні рішення третього розділу формуються з урахуванням виявлених проблем: сім проблем нормативно-правового регулювання, шість проблем координації та сім груп проблем сучасного стану не обмежуються констатацією, а слугують підґрунтям для конкретних пропозицій. Завдяки цьому висновки й рекомендації мають простежуваний зв'язок із результатами дослідження та не набувають декларативного характеру.

Отже, наукові положення, висновки та рекомендації дисертації є належно обґрунтованими. Їх достовірність забезпечується логічною побудовою

дослідження, відповідністю методів предметові, використанням різних типів джерел, опорою на офіційні статистичні дані та коректним визначенням меж авторських узагальнень.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Наукові результати дисертації одержано автором самостійно. Вони розширюють теоретичні уявлення про механізми публічного адміністрування в безпековій сфері та уточнюють місце прикордонної безпеки в предметному полі науки 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 них 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 взасмодії та залучення інститутів громадянського суспільства з метою захисту суверенітету, територіальної цілісності, національних інтересів і прав людини. На відміну від наявних трактувань, авторське визначення конкретизовано 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, грунтується 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 європейську нормативну основу, 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 передбачають розгляд контролю, нагляду та адміністративної відповідальності як взаємопов'язаних складових єдиного циклу управлінського реагування зі зворотним зв'язком, а не як відокремлених правових інститутів. 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 специфічні для цієї сфери 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 на інституційному, процедурному та цифровому рівнях 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 допоміжний напрям діяльності 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; пріоритету інтеграції наявних інформаційних систем перед створенням нових відокремлених цифрових рішень; розроблення Національної програми «Модернізований кордон України», що забезпечує послідовність і взаємоузгодженість модернізаційних заходів.

У сукупності зазначені результати поглиблюють розуміння механізму публічного адміністрування як керованої системи зі зворотними зв'язками, доповнюють теоретичні засади управління у безпековій сфері та створюють основу для подальшого дослідження управлінських механізмів в інших сегментах сектору безпеки і оборони.

Повнота викладу положень дисертації в наукових працях, опублікованих автором

Результати дослідження опубліковано в 11 наукових працях, зокрема у 6 одноосібних статтях у фахових виданнях України категорії «Б» за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» та 5 публікаціях у матеріалах науково-практичних конференцій міжнародного і всеукраїнського рівнів. Тематика публікацій охоплює основні складові наукової новизни: зарубіжний досвід забезпечення прикордонної безпеки, механізм і суб'єктів публічного адміністрування, сучасні форми та методи адміністрування, адміністративну відповідальність, участь громадянського суспільства, напрями вдосконалення нормативної, інституційної та інфраструктурної бази. Кількість і рівень праць відповідають вимогам щодо оприлюднення результатів дисертації на здобуття ступеня доктора філософії, а обговорення результатів на конференціях у Чернігові, Хмельницькому, Вроцлаві та Сіетлі дає підстави вважати апробацію дослідження достатньою.

Оцінка оформлення дисертації

Дисертація має традиційну структуру: анотація, вступ, три розділи, що містять дев'ять підрозділів, висновки до розділів, загальні висновки, список використаних джерел і додатки. Матеріал подано послідовно, кожен розділ завершується узагальненнями, перехід від теоретичної частини до діагностичної та проєктної є логічно вмотивованим. Ілюстративний матеріал доречний і читабельний, таблиці виконують аналітичну, а не оформлювальну функцію. Посилання та бібліографічний апарат оформлено відповідно до встановлених вимог.

У дисертації Калюжного В. В. порушень академічної недоброчесності не виявлено. Усі запозичення в роботі оформлено відповідно до встановлених вимог із посиланнями на першоджерела. Дисертацію оформлено належним чином; вона є самостійною та оригінальною науковою роботою.

Практичне значення дисертаційної роботи

Практичне значення роботи полягає в тому, що її результати доведено до рівня конкретного управлінського інструментарію. Запропонований проєкт Закону України «Про прикордонну безпеку України» як консолідованого базового акта передбачає визначення системи суб'єктів прикордонної безпеки, закріплення засад інтегрованого управління кордонами, обов'язковості аналізу ризиків, уніфікованих процедур контролю в пунктах пропуску та процесуальних гарантій осіб. Національна програма «Безпечний кордон – спільна справа держави і громади» запропонована як інструмент системної реалізації партнерства з територіальною прив'язкою до прикордонних громад, визначеним суб'єктом координації та механізмом оцінювання результативності участі. Національна програма «Модернізований кордон України» із горизонтом реалізації до 2035 року окреслює інфраструктурний напрям розвитку. Триетапна послідовність упровадження механізму та розмежування напрямів модернізації за характером ресурсної потреби роблять запропоновані рішення придатними для поетапної реалізації.

Матеріали дисертації придатні для використання у законотворчій діяльності, у роботі Державної прикордонної служби України та інших суб'єктів прикордонної безпеки, у науково-дослідній роботі та освітньому процесі за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Практичну значущість роботи підтверджує впровадження її результатів: у 2-му прикордонному загоні Державної прикордонної служби України згідно з Антикорупційною програмою у Державній прикордонній службі України на 2023–2025 роки; у 79-му 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 межах Програми 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). Можливість застосування результатів на відомчому рівні, в органах місцевого самоврядування та в освітньому процесі свідчить про їх практичну цінність.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертаційної роботи

Позитивно оцінюючи наукові результати дисертаційного дослідження та їх практичне значення, вважаємо за доцільне звернути увагу на окремі дискусійні аспекти й висловити зауваження до роботи В. В. Калюжного:

1. Практичні рекомендації дисертації зосереджено переважно на заходах загальнодержавного рівня – законодавчому оновленні, інституційній трансформації Державної прикордонної служби України та реалізації загальнонаціональних програм. Водночас автор обґрунтовано розглядає прикордонні громади як учасників, а не об'єктів безпекової політики, однак окремого блоку рекомендацій, спеціально адресованих органам місцевого самоврядування прикордонних територій, у роботі не виокремлено.

Виокремлення такого блоку надало б практичним рекомендаціям більшої адресності на місцевому рівні.

2. Робота містить значну кількість авторських класифікацій – шість сутнісних ознак і п'ять вимірів публічного адміністрування, одинадцять принципів, сім критеріїв компаративного аналізу, шість компонентів механізму, вісім принципів його функціонування, три рівні партнерства. Кожна з них є обґрунтованою, проте їх послідовне наведення подекуди ускладнює виклад та сприйняття цілісної картини дослідження. Доцільно було б супроводжувати ключові класифікації зведеними схемами або стислими узагальнювальними поясненнями, що сприяло б кращому сприйняттю тексту без втрати наукової точності.

Наведені міркування свідчать про складність досліджуваної проблематики й багатоваріантність підходів до її вирішення. Водночас вони жодним чином не знижують загальної позитивної оцінки дисертаційного дослідження Калюжного В. В.

Загальний висновок

Дисертаційна робота Калюжного В. В. є завершеним і самостійно виконаним науковим дослідженням. 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. Мету дослідження досягнуто, поставлені завдання виконано, а виклад від теоретичного осмислення проблеми до обґрунтування конкретних управлінських рішень є послідовним. Наукові положення роботи належно обґрунтовані й відображені в публікаціях здобувача.

Вважаємо, що дисертація Калюжного Володимира Валерійовича на тему «Механізми публічного адміністрування у сфері прикордонної безпеки України» 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 заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування».

Рецензент:
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор наук з державного управління, професор Едуард ЩЕПАНСЬКИЙ

Підпис Едуарда Щепанського
ЗАСВІДЧУЮ:
Вчений секретар університету
Світлана Ямчук