

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Калатура Максима Васильовича, на дисертацію Руденка Олексія Івановича на тему: «Управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засіб запобігання незаконному перетину державного кордону», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Забезпечення належного рівня прикордонної безпеки держави є неможливим без своєчасного, системного та науково обґрунтованого аналізу ризиків і загроз, пов'язаних із незаконним перетином державного кордону. Ефективність державної політики у цій сфері значною мірою залежить від спроможності компетентних органів завчасно виявляти, оцінювати та прогнозувати потенційні загрози, а також застосовувати адекватні механізми реагування. У системі суб'єктів забезпечення прикордонної безпеки ключову роль відіграє Державна прикордонна служба України, на яку покладено виконання широкого спектра завдань у сфері охорони державного кордону. Особливе місце в її діяльності займає управління ризиками як комплексний інструмент, що охоплює збирання, обробку та аналіз інформації, оцінювання рівня загроз і формування превентивних заходів. Саме ризик-орієнтований підхід створює належне інформаційно-аналітичне підґрунтя для прийняття ефективних управлінських рішень, оптимізації прикордонного контролю та підвищення результативності протидії правопорушенням. Реалізація системи управління ризиками безпосередньо впливає на рівень захищеності державного кордону, стабільність безпекового середовища та ефективність адміністративно-правових механізмів у цій сфері. Вона дозволяє не лише реагувати на вже наявні загрози, а й здійснювати їх випереджувальне прогнозування, що є особливо важливим в умовах сучасних безпекових викликів, зокрема зростання міграційного тиску, транснаціональної злочинності та гібридних загроз.

У цьому контексті дослідження адміністративно-правових засад управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засобу запобігання незаконному перетину державного кордону є беззаперечно актуальним і своєчасним.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до «Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року», затверджених Указом Президента України від 30.09.2019 № 722/2019; «Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року», схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р; «Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року», схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 року № 687-р; «Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, схваленого Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права на тему «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

Слід відзначити, що дисертація О.І. Руденка поглиблює і доповнює існуючий масив знань щодо управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засобу запобігання незаконному перетину державного кордону з точки зору юридичної науки, а викладені вище обставини підкреслюють актуальність, своєчасність, суспільну значимість та важливість дослідження порушеної проблематики.

Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Високий рівень обґрунтованості положень дисертаційного дослідження обумовлено правильно сформульованими метою за завданнями дослідження, а також окресленими об'єктом та предметом дисертації.

В роботі використано виважений методологічний інструментарій.

Методологічну основу дисертаційної роботи становить сукупність різних методів наукового пізнання. Нормативно-правовим підґрунтям дослідження є Конституція України, ратифіковані у встановленому порядку міжнародні договори та угода, а також законодавчі та підзаконні акти, норми яких спрямовано на регулювання питання управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засіб запобігання незаконному перетину державного кордону. Науково-теоретичне підґрунтя становлять праці фахівців із галузей адміністративного, фінансового, митного, конституційного права. Також було використано здобутки вчених із таких дисциплін, як: теорія держави і права, соціологія, філософія, психологія, тощо. Інформаційну й емпіричну основу дослідження становлять науково-періодичні видання, статистичні матеріали, а також практична діяльність Державної прикордонної служби за відповідним напрямом; тощо.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є першою спробою з'ясувати сутність та розкрити особливості управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засобу запобігання незаконному перетину державного кордону, на основі чого надати науково-обґрунтовані пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства у цій сфері. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків. Зокрема, у роботі:

- вперше обґрунтовано, що ризик в системі інтегрованого управління кордонами як складова адміністративної діяльності Державної прикордонної служби України, являє собою комплексне явище, яке відображає вірогідність прояву певної загрози та можливу шкоду від наслідків настання цієї загрози, тобто під таким ризиком слід розуміти ймовірність настання певних подій, обставин, що становлять пряму чи опосередковану загрозу правовому режиму державного кордону, підвищують вразливість останнього та, як наслідок, несуть у собі загрозу завдання шкоди

національній безпеці, охоронюваним законом соціальним цінностям, правам і законним інтересам індивідуальних та колективних суб'єктів (с.18).

- удосконалено класифікацію повноважень Державної прикордонної служби, які поділено на: а) правоохоронні, що включають права та обов'язки щодо – здійснення превентивних, оперативно-розшукових заходів, юрисдикційної діяльності, застосування заходів впливу, спеціальних засобів та примусу, б) контрольні, які передбачають здійснення зазначеним суб'єктом різного роду перевірок, необхідних для з'ясування законності перетину кордону, недопущення відповідних порушень норм матеріального і процедурного законодавства; в) безпекові, що дають можливість цьому суб'єкту, в особі його органів і посадових осіб, здійснювати заходи відсічі та збереження непорушності, неушкодженості об'єкту (об'єктів) захисту; г) інформаційно-аналітичні, які зобов'язують цей суб'єкт до збору та відповідної роботи з інформацією; г) повноваження у сфері міжнародного співробітництва; д) організаційно-управлінські повноваження (с.19–20);

- сформульовано поняття взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими державними органами у процесі мінімізації прикордонних ризиків, до характерних особливостей якої віднесено: міжвідомчий характер, що передбачає поєднання компетенцій різних за правовим статусом органів державної влади; нормативна урегульованість, адже реалізується на підставі законів, підзаконних актів та міжвідомчих нормативних документів; ризик-орієнтована спрямованість взаємодії в процесі якої здійснюється акцент на прогнозуванні та превенції, а не лише реагуванні; багаторівневність, оскільки реалізується на різних рівнях державного управління, зокрема: центральному, регіональному, локальному, тощо; інформаційна інтегрованість, що включає оперативний обмін даними, аналітичну співпрацю, тощо; комплексність заходів, що виражається у поєднанні адміністративних, оперативних, організаційних та превентивних механізмів; адаптивність до змін оперативної обстановки та безпекових

викликів; єдність мети: спрямованість на забезпечення єдиного безпекового режиму в межах прикордонного простору (с.21).

Варто звернути увагу на висновки дисертаційного дослідження. Зокрема, здобувачем комплексно охарактеризовано запобігання незаконному перетину державного кордону як об'єкт адміністративно-правового дослідження та обґрунтовано його розуміння як самостійного напрямку діяльності Державної прикордонної служби України, що реалізується через механізми управління ризиками (с.187). Важливим є також чітке визначення змісту управління ризиками як системної адміністративної діяльності, спрямованої на ідентифікацію, оцінювання, моніторинг і мінімізацію загроз (с.188).

Позитивно оцінюється здійснена автором класифікація ризиків у сфері прикордонного контролю, яка має прикладне значення та дозволяє більш структуровано підходити до їх аналізу (с.188–189). Не менш вагомим є узагальнення міжнародних стандартів управління ризиками та доведення доцільності їх імплементації в національну практику, що свідчить про орієнтацію дослідження на європейські підходи до забезпечення прикордонної безпеки (с.189–190).

Окремої уваги заслуговує розкриття форм і методів ідентифікації та оцінювання ризиків, що демонструє глибоке розуміння здобувачем практичних аспектів діяльності у цій сфері (с.190). Важливим науковим результатом є також обґрунтування ролі міжвідомчої взаємодії як системоутворюючого чинника ефективного управління прикордонними ризиками (с.190–191).

Суттєвим здобутком є розробка пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання прикордонного контролю на основі ризик-орієнтованого підходу (с.191–192), а також удосконалення інституту адміністративної відповідальності за порушення правил перетину державного кордону (с.192). Практична спрямованість роботи проявляється і в обґрунтуванні шляхів гармонізації національного законодавства з правом

Європейського Союзу, що має важливе значення для євроінтеграційних процесів (с.192–193).

У цілому, дисертація відзначається високим рівнем наукової новизни, системністю викладу, аргументованістю висновків та наявністю практично значущих рекомендацій, що свідчить про сформованість у здобувача належних наукових компетентностей і здатність до вирішення складних науково-прикладних завдань у сфері адміністративного права..

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Позитивна оцінка дисертаційного дослідження в цілому не виключає можливості й необхідності висунути низку зауважень критичного та дискусійного характеру:

1. Спірним є підхід дисертанта до систематизації функцій Державної прикордонної служби як суб'єкта управління відповідними ризиками. Так автором виділено: оперативно-розшукову; аналітичну; контрольну та координаційну функції (с.20). Передусім звертає на себе увагу обмеженість запропонованого переліку, оскільки поза його межами залишилися інші важливі функціональні напрями діяльності, зокрема превентивна (профілактична), правоохоронна в ширшому розумінні, а також організаційно-управлінська функція, які безпосередньо пов'язані з управлінням ризиками у прикордонній сфері. Крім того, окремі виділені функції частково перетинаються за змістом. Зокрема, оперативно-розшукова діяльність тісно пов'язана з аналітичною, а контрольна функція нерідко включає елементи як аналітичної, так і координаційної діяльності, що свідчить про відсутність чіткого критерію їх розмежування. Також дискусійним є виділення координаційної функції як самостійної, оскільки вона може розглядатися радше як властивість або спосіб реалізації інших функцій, ніж як окремий напрям діяльності.

2. У підрозділах 1.2 (Поняття та сутність управління ризиками в системі інтегрованого управління кордонами як складова адміністративної діяльності Державної прикордонної служби України) і 2.2 (Форми та методи

ідентифікації та оцінювання ризиків незаконного перетину кордону Державною прикордонною службою України) простежується часткове дублювання змісту, оскільки і там, і там розглядаються питання, пов'язані з сутністю, формами та методами управління ризиками. Доцільним було б чіткіше розмежувати теоретичний і прикладний аспекти або уникнути повторів шляхом уточнення назв і змісту підрозділів

3. На сторінці 96, здобувач відмічає, що, «як суб'єкт правоохоронної діяльності Державна прикордонна служба України має в якості свого ключового пріоритету охорону та захист відповідних інтересів, цінностей, установленого законодавством правового порядку, об'єктів матеріального світу тощо», таке твердження є надмірно узагальненим і потребує конкретизації. По-перше, наведене формулювання фактично відтворює загальне визначення правоохоронної діяльності, не відображаючи специфіки функціонального призначення саме Державної прикордонної служби України як спеціалізованого суб'єкта. У ньому не акцентовано на ключових завданнях цього органу, пов'язаних із забезпеченням недоторканності державного кордону, здійсненням прикордонного контролю та управлінням ризиками. По-друге, доцільним було б чіткіше окреслити співвідношення правоохоронної функції із іншими напрямками діяльності цього органу, зокрема безпековою, контрольною та аналітичною, що дозволило б уникнути надмірного узагальнення та підвищити наукову коректність висновку.

4. Досить поверхнево в роботі розкрито методи оцінювання ризиків незаконного перетину кордону Державною прикордонною службою України (с.115–118). Окрім того, виникають сумніви з приводу доцільності виокремлення «комбінованого методу» оцінювання ризиків, оскільки поєднання кількісних і якісних підходів є загальновизнаною практикою в теорії та практиці ризик-менеджменту і, як правило, не розглядається як самостійний метод, а радше як інтегративний підхід до застосування різних інструментів оцінювання.

5. У розділі 3 простежується певна асиметрія між заявленою темою (управління ризиками) та змістом окремих підрозділів. Зокрема, підрозділ 3.2 щодо адміністративної відповідальності лише опосередковано пов'язаний із управлінням ризиками, що може свідчити про вихід за межі предмета дослідження. Крім того, у плані відсутній окремий підрозділ, присвячений інформаційно-аналітичному забезпеченню управління ризиками, що є ключовим елементом досліджуваної проблематики.

Варто відмітити, що висловлені зауваження характеризують складність дослідженої проблеми, а тому суттєво не плывають на загальну позитивну оцінку та високі наукові здобутки дисертаційного дослідження О.І. Руденка.

Практичне значення результатів дослідження.

Результати дослідження можуть бути використані у: *науково-дослідній сфері* – як теоретичне підґрунтя для проведення подальших досліджень, присвячених різним проблемним аспектам управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засобу запобігання незаконному перетину державного кордону; *правотворчій діяльності* – для розробки нових та вдосконалення діючих нормативно-правових актів різної юридичної сили, норми яких спрямовані на регулювання управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засобу запобігання незаконному перетину державного кордону; *правозастосовній діяльності* – з метою підвищення ефективності діяльності Державної прикордонної служби, як ключового суб'єкта управління ризиками у сфері прикордонного контролю; *освітньому процесі* - в процесі підготовки лекційних та науково-методичних матеріалів, підручників та навчальних матеріалів з дисциплін: «Адміністративне право»; «Митне право»; «Фінансове право»; «Правоохоронна діяльність», тощо.

Основні наукові положення, висновки й практичні рекомендації, викладені в дисертації О.І. Руденка були достатньо оприлюднені ним у статтях періодичних фахових видань, тезах доповідей науково-практичних конференціях.

Зміст дисертаційної роботи висвітлений повно, систематично,

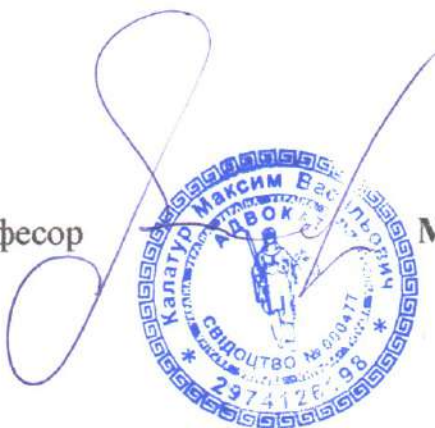
послідовно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел. Автор обґрунтував власні висновки проведеного дослідження, які є суттєвим внеском у розвиток адміністративного права України. В цілому, дисертація О.І. Руденка є самостійним, завершеним науковим дослідженням, присвяченим адміністративно-правовим засадам управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засобу запобігання незаконному перетину державного кордону.

Отже, дисертація Руденка Олексія Івановича на тему: «Управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засіб запобігання незаконному перетину державного кордону» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретне наукове завдання, яке має суттєве значення для науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною корисністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент

адвокат

доктор юридичних наук, професор



Максим КАЛАТУР