

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних, професора, Соболя Євгена Юрійовича – 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 зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (08 – право)

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Сучасний етап розвитку системи прикордонної безпеки України характеризується переходом від переважно реактивної моделі протидії правопорушенням на державному кордоні до ризик-орієнтованого підходу, що базується на системному аналізі загроз, прогнозуванні їх розвитку та прийнятті обґрунтованих управлінських рішень. У цьому контексті управління ризиками стає ключовим інструментом підвищення ефективності прикордонного контролю та запобігання незаконному перетину державного кордону, що визначає зростаючу роль Державної прикордонної служби України як основного суб'єкта реалізації відповідної політики.

Водночас результативність упровадження ризик-орієнтованого підходу значною мірою залежить від належного адміністративно-правового забезпечення цієї діяльності. Йдеться про чіткість нормативного регулювання процедур управління ризиками, визначеність повноважень суб'єктів прикордонного контролю, системність застосування форм і методів ідентифікації, оцінювання та прогнозування загроз, а також наявність ефективних механізмів координації, контролю й відповідальності. Недостатній рівень урегульованості зазначених аспектів може негативно впливати на якість управлінських рішень і загальну ефективність забезпечення прикордонної безпеки.

Попри суттєве практичне значення управління ризиками у сфері прикордонного контролю, адміністративно-правові засади його реалізації залишаються недостатньо дослідженими. Існуючі наукові розробки

здебільшого зосереджені на безпекових, міграційних або кримінально-правових аспектах протидії незаконному перетину державного кордону, тоді як комплексний аналіз адміністративно-правових механізмів управління ризиками потребує подальшого розвитку, узагальнення та систематизації.

З огляду на викладене, дисертаційне дослідження, присвячене управлінню ризиками у сфері прикордонного контролю як засобу запобігання незаконному перетину державного кордону, є безперечно актуальним і своєчасним, має важливе теоретичне та практичне значення, а його результати можуть сприяти вдосконаленню національної системи прикордонної безпеки та підвищенню ефективності діяльності органів публічної влади у відповідній сфері. А відтак, не викликає сумнівів, що Руденко Олексій Іванович обрав актуальну та своєчасну тему дисертаційної роботи.

Варто відзначити, що актуальність представленого до захисту дисертаційного дослідження підтверджується тим, що воно 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).

У дисертації чітко визначено мету, яка полягала у тому, щоб з'ясувати сутність та розкрити особливості управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засобу запобігання незаконному перетину державного кордону, на основі чого надати пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства у цій сфері (с.17). На виконання окресленої мети дисертантом повно та послідовно сформульовано та вирішено такі завдання дослідження: розкрити запобігання незаконному перетину кордону як об'єкт адміністративно-правового дослідження та предмет діяльності Державної прикордонної служби України; визначити поняття та розкрити сутність управління ризиками в системі інтегрованого управління кордонами як складової адміністративної діяльності Державної прикордонної служби України; здійснити класифікацію ризиків у сфері прикордонного контролю з боку Державної прикордонної служби України; узагальнити міжнародні стандарти управління ризиками на кордоні та опрацювати можливості їх впровадження в діяльність Державної прикордонної служби України; розкрити правовий статус Державної прикордонної служби України, що здійснює управління ризиками при перетині державного кордону; виокремити форми та методи ідентифікації та оцінювання ризиків незаконного перетину кордону Державною прикордонною службою України; розкрити взаємодію Державної прикордонної служби України з іншими державними органами у процесі мінімізації прикордонних ризиків; опрацювати шляхи оптимізації правового регулювання процедур прикордонного контролю на основі ризик-орієнтованого підходу; запропонувати напрями вдосконалення порядку притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил перетину державного кордону; визначити шляхи гармонізації українського законодавства у сфері прикордонної безпеки із правом Європейського Союзу з огляду на перспективу вступу до Шенгенського простору (с.16).

Окремо варто відмітити предмет та об'єкт дослідження, які сформульовані відповідно до встановлених вимог. Так, об'єктом

дослідження є суспільні відносини, які виникають у процесі здійснення управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засобу запобігання незаконному перетину державного кордону. Предметом дослідження є управління ризиками у сфері прикордонного контролю як засіб запобігання незаконному перетину державного кордону (с. 16). Об'єкт та предмет дисертації корелюються між собою.

Методологія дисертації базується на поєднанні загальнонаукових і спеціальних методів. Логіко-семантичний та аналітичний методи використано для визначення сутності запобігання незаконному перетину кордону й управління ризиками як складової діяльності Державної прикордонної служби України. Методи класифікації та систематизації дозволили впорядкувати ризики у сфері прикордонного контролю. Порівняльно-правовий підхід застосовано для аналізу міжнародних стандартів і можливостей їх імплементації. Документальний аналіз використано для характеристики правового статусу Державної прикордонної служби України. Структурно-логічний і системно-функціональний методи дали змогу розкрити механізми оцінювання ризиків та взаємодію з іншими органами. Методи моделювання і прогнозування застосовано для обґрунтування шляхів удосконалення правового регулювання прикордонного контролю, адміністративної відповідальності та гармонізації законодавства з правом ЄС (с.17).

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.

Варто також з позитивного боку відмітити те, що робота має як практичне так і теоретичне значення, адже результати дослідження можуть бути запроваджені у: науково-дослідній сфері, правотворчості, правозастосовній діяльності та освітньому процесі.

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 (с.18). У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків. Зокрема:

- вперше визначено поняття «ризик-орієнтований підхід у здійсненні прикордонного контролю», під яким запропоновано розуміти систему організаційних, правових та аналітичних заходів, що передбачає виявлення, оцінювання та прогнозування потенційних загроз у сфері перетинання державного кордону, а також застосування диференційованих контрольних процедур залежно від рівня встановленого ризику з метою забезпечення належного рівня безпеки та ефективного використання ресурсів Держприкордонслужби, а також інших суб'єктів, з якими вона взаємодіє за відповідним напрямом (с.18–19);

- дістав подальшого розвитку теоретичний підхід щодо вдосконалення порядку адміністративної відповідальності за порушення правил перетину державного кордону, на основі чого зазначено, що подальший розвиток інституту адміністративної відповідальності у цій сфері повинен ґрунтуватися на принципах правової визначеності, пропорційності застосування заходів державного примусу та належного забезпечення прав і

свобод людини, що в свою чергу сприятиме підвищенню ефективності правозастосування у сфері охорони державного кордону та забезпеченню належного балансу між інтересами державної безпеки і гарантіями прав особи (с.22);

- виділено зовнішні ризик у сфері прикордонного контролю з боку Державної прикордонної служби України. Це ризики, які формуються та виникають за межами державних кордонів і прямо чи опосередковано впливають або можуть вплинути на безпеку державних кордонів, стабільність функціонування їх правового режиму. Такі ризики обумовлюються геополітичною, економічною, соціальною ситуацією на міжнародній арені. Сьогодні, в умовах боротьби українського народу із російськими загарбниками, нестабільної міжнародної ситуації як у політичному, так і безпековому аспектах, активних глобалізаційних процесів, які супроводжуються потужними міграційними потоками, питання зовнішніх загрози національним кордонам потребують особливої уваги та науково-теоретичного опрацювання (с.83);

- виокремлено внутрішні ризики, які виникають у середині системи прикордонного контролю і впливають на якість та ефективність її функціонування, що у свою чергу загрожує безпеці державних кордонів. Ці ризики являють собою сукупність факторів, обставин, ситуацій, які, так би мовити, підточують здатність Державної прикордонної служби на належному рівні виконувати свої завдання та функції, зокрема щодо своєчасного та адекватного реагувати на зовнішні ризики, загрози та виклики. Внутрішні ризики так само як і зовнішні можуть бути обумовлені різними факторами – політичного, правового, організаційного, кадрового, технічного та іншого характеру. Втім, на відміну від вище згаданих зовнішніх ризиків, внутрішні є потенційно більш прогнозованими та контрольованими за умови наявності відповідної волі у повноваженого суб'єкта та докладання ним належних зусиль для забезпечення ефективного управління цими ризиками (с. 85);

- підкреслено особливо важливий характер аналітичної функції в діяльності Бюро економічної безпеки України, адже її реалізація зумовлює появу одразу декількох груп адміністративно-правових відносин, а саме: 1) відносин кадрового забезпечення аналітичних підрозділів БЕБ; 2) відносин, які виникають в рамках поточної, цільової адміністративної роботи аналітичних підрозділів; 3) відносин внутрішнього контролю за станом законності, ефективності та правильності виконання працівниками аналітичних підрозділів своїх повноважень; 4) відносин взаємодії БЕБ із органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями; 5) відносини у сфері захисту службової інформації та державної таємниці під час проведення аналітичної діяльності (с.99);

- відмічено, що правовий статус Державної прикордонної служби України - це комплексна політико-правова категорія, що відображає місце та роль цього суб'єкта у системі органів публічної влади з питань охорони та захисту державного кордону, визначає завдання, функції, повноваження та відповідальність, а також інші юридично значущі матеріальні та процедурні аспекти діяльності зазначеної служби як суб'єкта управління ризиками у сфері управління кордоном (с.131);

- наголошено, що значення ризик-орієнтованого підходу в контексті піднятої у роботі проблематики розкривається у наступних ключових аспектах: забезпечує підвищення ефективності прикордонного контролю шляхом зосередження основної уваги на найбільш імовірних загрозах; сприяє раціональному використанню ресурсів спеціально уповноважених суб'єктів; дозволяє поєднати інтереси безпеки держави з необхідністю забезпечення швидкого та зручного перетинання кордону для законослухняних осіб; підвищує здатність держави своєчасно виявляти та запобігати нелегальній міграції, транскордонній злочинності, контрабанді та іншим загрозам; сприяє інтеграції національної системи прикордонного

контролю до сучасних міжнародних та європейських стандартів управління кордонами (с.179);

- узагальнено, що гармонізація українського законодавства у сфері прикордонної безпеки із правом Європейського Союзу є необхідною передумовою для поступового наближення України до стандартів Шенгенського простору та забезпечення ефективного управління зовнішніми кордонами.

В роботі містяться й інші цікаві, як з практичної точки зору, так і з теоретичної, пропозиції та рекомендації.

Разом із тим, дисертація не позбавлена певних недоліків та суперечливих положень, які потребують додаткових пояснень та уточнень, зокрема:

1. Так, запропонована класифікація повноважень Державної прикордонної служби України загалом (с.19–20) хоча і має системний характер, однак містить низку дискусійних аспектів, що потребують уточнення. Зокрема, простежується певне змішування критеріїв класифікації. Частина повноважень (правоохоронні, контрольні, безпекові) виокремлена за функціональним призначенням, тоді як інші (інформаційно-аналітичні, організаційно-управлінські, міжнародне співробітництво) – за напрямками діяльності або формами її реалізації. Така неоднорідність підходів знижує наукову чіткість класифікації. Окрім того, окремі групи повноважень частково дублюють одна одну або перетинаються за змістом. Зокрема, правоохоронні та безпекові повноваження мають спільні елементи (застосування заходів примусу, реагування на загрози), що ускладнює їх чітке розмежування. Аналогічно, контрольні повноваження можуть включати інформаційно-аналітичні елементи, що свідчить про відсутність чітких меж між категоріями.

2. У межах розділу 1 «Теоретико-правові засади управління ризиками у сфері прикордонного контролю» спостерігається певна звуженість предметного охоплення. Зокрема, у підрозділі 1.1, автор акцентує

увагу виключно на запобіганні незаконному перетину кордону, тоді як управління ризиками у сфері прикордонного контролю охоплює значно ширший спектр загроз (контрабанда, незаконна міграція, транскордонна злочинність тощо). Такий підхід дещо звужує теоретичну базу дослідження та не повною мірою відповідає заявленій назві розділу.

3. Занад-то багато уваги дисертант присвятив загальним питанням у висновках до підрозділів через що вони є завеликими. Як приклад, висновки до розділу 1 розміщено на 11-ти сторінках (с.80–90), у висновках здобувач розкриває сутність запобігання як предмету діяльності Державної прикордонної служби (с.80–81), пропонує тлумачення поняття ризику на нормативно-правовому рівні (с.81), обґрунтовує, що транснаціональна злочинність є суттєвою загрозою не лише міжнародному порядку та безпеці, але й національній безпеці окремих держав (с.84), узагальнює підходи дослідників до визначення поняття «міжнародні стандарти» (с.88). Вбачається, що висновки до підрозділів мають бути більш конкретними та лаконічними.

4. Назва розділу 2 (Адміністративно-правовий механізм управління ризиками у діяльності суб'єктів прикордонного контролю) декларує аналіз «діяльності суб'єктів прикордонного контролю», однак фактично зміст зосереджений переважно на діяльності Державної прикордонної служби України. Діяльність інших суб'єктів або не розкрито належним чином, або згадуються лише фрагментарно, що створює певну невідповідність між назвою та наповненням розділу.

5. В роботі варто було підсилити імперичну базу дослідження, зокрема шляхом ширшого використання статистичних даних, аналітичних матеріалів та узагальнень практичної діяльності Державної прикордонної служби України. Зокрема, доцільним було б залучити офіційну статистику щодо виявлених випадків незаконного перетину державного кордону, динаміки відповідних правопорушень, а також показників ефективності застосування ризик-орієнтованих підходів у прикордонному контролі. Крім

того, позитивно вплинуло б використання матеріалів правозастосовної практики (адміністративних проваджень, судових рішень), що дозволило б підтвердити теоретичні висновки конкретними прикладами.

Вищенаведені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку якості виконаної дисертантом роботи і в певній мірі носять характер побажань.

Основні результати дисертаційного дослідження викладено у 5 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, та 3 тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Автореферат повністю відповідає змісту дисертації, коректно й у повному обсязі відображає її основні положення та результати. Як дисертаційна робота, так і автореферат оформлені відповідно до чинних нормативних вимог. Порухів академічної доброчесності не виявлено. Виклад матеріалу є логічним, системним і достатньо повним, а висунуті автором положення базуються на ґрунтовному та всебічному аналізі наукових джерел. Сформульовані висновки відзначаються науковою новизною та мають потенціал для суттєвого впливу на розвиток вітчизняного адміністративного права.

Отже можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження 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 в сукупності вирішують конкретну наукову задачу, яка має важливе значення для науки адміністративного права.

Виходячи із зазначеного, слід вказати, що дисертаційне дослідження повністю відповідає науковій спеціальності 12.00.07 та вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор – Руденко Олексій Іванович – заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за

спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (08 – право).

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:

ректор

Центральноукраїнського державного
університету імені Володимира Винниченка,
доктор юридичних наук, професор



Євген СОБОЛЬ