

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора Миронюка Романа Вікторовича на дисертацію Приймака Олександра Олександровича на тему: «Адміністративно-правове регулювання поліграфічної діяльності в Україні», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертації

Поліграфічна діяльність становить важливу складову інформаційної, культурної та виробничої інфраструктури держави: через неї матеріалізується інформація, тиражується друкована продукція, забезпечуються потреби видавничої справи, освіти, науки, реклами, пакувального виробництва та документообігу. Тим самим поліграфія опосередковує реалізацію конституційних прав на інформацію, свободу думки і слова, творчість та доступ до культурних цінностей, а водночас є самостійним сектором національної економіки.

Попри це чинне законодавство України не містить нормативного визначення поняття «поліграфічна діяльність», оперуючи переважно категорією «виготовлення видавничої продукції», яка лише частково охоплює зміст відповідних суспільних відносин. Профільний Закон України «Про видавничу справу» значною мірою застарів, а після набрання чинності Законом України «Про медіа» виникла неузгодженість понятійного апарату у сфері друкованої продукції. Інституційна невизначеність суб'єктів публічного адміністрування, некодифікованість масиву актів у сфері інформаційних правовідносин, фрагментарність складів адміністративних правопорушень зумовлюють неоднорідність правозастосовної практики та потребують наукового осмислення.

Особливої гостроти проблематика набуває в умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації, яка спричинила руйнування виробничих потужностей поліграфічних підприємств, порушення логістики, дефіцит сировини та необхідність релокації виробництва. Водночас поліграфічна

продукція стала важливим інструментом інформаційного спротиву, підтримки української культури та протидії ворожій пропаганді, що актуалізує питання співвідношення свободи підприємницької та інформаційної діяльності з безпековими обмеженнями.

Додаткового значення дослідженню надають процеси цифровізації (розвиток цифрового та персоналізованого друку, технологій «print-on-demand», цифровізація Державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції), а також євроінтеграційний курс України, що вимагає адаптації адміністративних процедур, технічного регулювання та державного контролю у цій сфері до стандартів Європейського Союзу.

Варто підкреслити, що в адміністративно-правовій науці поліграфічна діяльність як самостійний об'єкт адміністративно-правового регулювання комплексно не досліджувалася: наявні праці присвячені переважно видавничій справі, книговидаванню, інформаційному праву або економіці поліграфії. За цих умов дисертаційне дослідження О.О. Приймака заповнює помітну прогалину в доктрині адміністративного та інформаційного права і відповідає нагальним потребам правотворчої та правозастосовної практики.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до планів науково-дослідної роботи Приватної установи «Науково-дослідний інститут публічного права» в межах наукових напрямів, пов'язаних із розвитком адміністративного права, удосконаленням публічного управління, забезпеченням інформаційної безпеки, цифровою трансформацією держави та адаптацією національного законодавства до права Європейського Союзу.

Додатковим підтвердженням актуальності обраної О.О. Приймаком теми є те, що проблематика дисертації узгоджується з положеннями Указу Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 р. № 722/2019 та Національної економічної стратегії на період до 2030 року, серед завдань якої визначено розвиток

підприємництва, цифровізацію економіки, модернізацію виробництва, підтримку креативних індустрій, підвищення конкурентоспроможності українських підприємств та інтеграцію України до внутрішнього ринку Європейського Союзу.

Таким чином, дисертаційне дослідження О.О. Приймака є затребуваним як з позицій правової науки, так і з точки зору практичної діяльності, спрямованої на удосконалення нормативно-правової бази у сфері поліграфічної діяльності.

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

Ознайомлення з дисертацією дає підстави стверджувати, що автор провів ґрунтовне комплексне наукове дослідження, яке відповідає поставленим меті та завданням. Мету роботи – теоретико-правове визначення сутності, змісту та особливостей адміністративно-правового регулювання поліграфічної діяльності в Україні, виявлення проблем нормативного, інституційного та правозастосовного характеру й розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення адміністративного законодавства – сформульовано коректно, а дев'ять дослідницьких завдань логічно її конкретизують. Об'єкт і предмет дослідження визначено відповідно до чинних вимог і в їх правильному співвідношенні.

Методологічну основу дисертації становить сукупність загальнонаукових і спеціально-юридичних методів пізнання. Діалектичний метод дозволив дослідити поліграфічну діяльність як динамічне правове явище, що розвивається під впливом економічних, технологічних, інформаційних, соціокультурних і безпекових чинників (підрозділи 1.1, 1.2); системно-структурний метод – визначити місце поліграфічної діяльності у системі інформаційних та адміністративних відносин, дослідити структуру нормативно-правового забезпечення, класифікувати суб'єктів публічного адміністрування та систематизувати інструменти адміністративно-правового впливу (підрозділи 1.3, 1.4); формально-юридичний метод – проаналізувати

зміст нормативно-правових актів, юридичну природу реєстраційних, повідомних, контрольних і стимулюючих процедур, виявити прогалини, колізії та термінологічні неузгодженості законодавства (підрозділи 2.1, 2.2). Історико-правовий метод дав змогу простежити трансформацію домінуючих способів державного впливу – від станово-привілейної, дозвоільно-цензурної та адміністративно-командної моделей до сучасної реєстраційно-сервісної, стимулюючої та безпеково орієнтованої моделі (підрозділи 1.4, 2.4); порівняльно-правовий метод – зіставити національне законодавство з правовими підходами держав – членів Європейського Союзу, Сполученого Королівства та США (підрозділи 2.3, 2.4); логіко-семантичний метод – уточнити зміст понять «поліграфічна діяльність», «виготовлення видавничої продукції», «поліграфічна продукція», «видавнича справа», «інформаційна діяльність» та сформулювати авторські дефініції.

Наведений інструментарій забезпечує логічну послідовність дослідження: від концептуалізації поняття поліграфічної діяльності та її місця в системі інформаційних відносин – через генезу та сучасну систему нормативно-правового забезпечення – до характеристики механізму адміністративно-правового регулювання, зарубіжного досвіду та вироблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, рішення Конституційного Суду України, правові позиції Великої Палати Верховного Суду та касаційних судів у складі Верховного Суду, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та інші нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади.

Емпіричну базу дослідження становлять офіційні статистичні матеріали Державної служби статистики України, інформаційно-аналітичні та статистичні дані Книжкової палати України, Українського інституту книги, Верховної Ради України, Національної ради України з питань телебачення і

радіомовлення, аналітичні звіти міжнародних організацій, а також результати соціологічних досліджень.

Фундаментальність та комплексність роботи проявляються у всебічному та послідовному вивченні дисертантом об'єкта та предмета дослідження. Структура дисертації, що складається зі вступу, двох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (217 найменувань) і додатків, є логічною та збалансованою. Починаючи з теоретико-правових засад адміністративно-правового регулювання поліграфічної діяльності (розділ 1), автор послідовно переходить до характеристики механізму такого регулювання та напрямів його удосконалення (розділ 2). Обраний вектор дослідження дозволив автору досягти поставленої мети.

Дисертація є самостійною науковою працею, що відображає результати проведеного дослідження. Сформульовані теоретичні положення, висновки та пропозиції одержані дисертантом унаслідок аналізу значного масиву наукових, нормативно-правових та інформаційно-аналітичних джерел щодо адміністративно-правового регулювання поліграфічної діяльності.

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації не викликає сумнівів і підтверджується їх апробацією у відкритому друку та обговоренням на міжнародних наукових конференціях. Достовірність одержаних результатів підтверджується не лише їх науковою значущістю як системи нових знань, що заповнюють прогалини в науці адміністративного права, а й практичним значенням для вдосконалення законодавства у сфері видавничої справи, інформаційної діяльності та публічного адміністрування поліграфічної галузі.

Наукова новизна одержаних результатів

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних адміністративно-правових досліджень поліграфічної діяльності в Україні, у якому сформовано цілісну теоретичну модель її адміністративно-правового регулювання, визначено понятійні, нормативні, інституційні та процедурні особливості відповідного механізму, а

також розроблено пропозиції щодо його модернізації з урахуванням цифровізації, воєнних викликів та євроінтеграційного курсу держави. Серед положень, що характеризуються науковою новизною, варто виокремити такі:

у перше:

– обґрунтовано авторське визначення поняття «поліграфічна діяльність» як самостійного виду господарської діяльності, що полягає у систематичному виготовленні друкованої (поліграфічної) продукції із застосуванням додрукарських, друкарських і післядрукарських технологій на замовлення інших осіб або з власної ініціативи суб'єкта, здійснюється на професійній основі, на власний ризик і, як правило, з метою одержання прибутку;

– систематизовано ознаки поліграфічної діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання (господарський характер, виробничо-технологічна спрямованість, тиражність виготовлення продукції, інформаційно-комунікативне призначення, здійснення спеціальними суб'єктами, регламентованість технічними стандартами, перебування під державним адміністративним контролем);

– доведено наукову некоректність лінійної моделі, за якою поліграфічна діяльність розглядається виключно як складник видавничої справи, та запропоновано авторську модель трьох пересічних площин (інформаційної, видавничої та поліграфічної), сформованих за технологічно-виробничим, галузево-функціональним та об'єктно-цільовим критеріями, центральною зоною перетину яких є виготовлення інформаційної продукції поліграфічним способом;

удосконалено:

– періодизацію становлення й розвитку правового регулювання поліграфічної діяльності в Україні, побудовану за комплексним критерієм, що поєднує зміну політико-правового режиму з трансформацією домінуючих методів державно-правового впливу, з виокремленням п'яти основних періодів та диференціацією сучасного періоду на етапи дерегуляції та економічного стимулювання, безпеково-культурної трансформації, воєнного

безпеково-мобілізаційного регулювання, медіареформи та європейської інтеграції;

– розуміння інструментарію адміністративно-правового регулювання поліграфічної діяльності як цілісної системи нормативно-правових, реєстраційних, контрольних, наглядових, інформаційних, цифрових, стимулюючих та юрисдикційних засобів, що функціонують на засадах пропорційності, правової визначеності, свободи підприємницької діяльності, забезпечення інформаційної безпеки та дотримання європейських стандартів свободи вираження поглядів;

дістали подальшого розвитку:

– науковий підхід до визначення системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання поліграфічної діяльності шляхом їх функціональної диференціації на суб'єктів формування державної політики, регуляторно-реєстраційних, контрольно-наглядових, стимулюючо-підтримувальних, юрисдикційних і правоохоронних повноважень;

– обґрунтування на підставі порівняльного аналізу законодавства держав – членів ЄС, Сполученого Королівства та США доцільності запровадження в Україні комплексної моделі співрегулювання поліграфічної та медійної сфери, що передбачає інституційну взаємодію регуляторних органів, судів і професійних саморегулювних інституцій, пріоритет попередження та добровільного усунення порушень перед застосуванням заходів державного примусу, прозорість структури власності та антимонопольні механізми запобігання надмірній концентрації ринку;

– перспективні напрями розвитку адміністративно-правового регулювання поліграфічної діяльності, систематизовані за нормативно-правовим, інституційним, адміністративно-процедурним, контрольно-наглядовим, інформаційно-безпековим, економічним, технологічним та соціальним напрямами.

Переходячи до оцінки основних положень і висновків дисертації, варто зазначити, що в роботі порушено не розроблені раніше наукові та практичні

завдання, розв'язання яких дозволило одержати змістовні результати та виробити низку пропозицій. Заслужують на підтримку висновки автора про те, що чинна модель нормативно-правового забезпечення поліграфічної діяльності ґрунтується на реєстраційному (обліковому), а не ліцензійному режимі доступу до діяльності, що відповідає конституційній забороні цензури (підрозділ 1.4), а внесення відомостей до Державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції не має характеру класичного адміністративного дозволу, виконуючи облікову, інформаційну та легітимаційну функції (підрозділ 2.1).

Слушними є також положення про трирівневу систему принципів адміністративно-правового регулювання поліграфічної діяльності (загальноправові, загальні принципи адміністративного права та спеціальні галузеві принципи), про необхідність диференціації адміністративного контролю залежно від його предмета (зміст продукції, дотримання мовних вимог, правильність вихідних відомостей, виконання обов'язку щодо доставляння обов'язкового примірника, безпечність дитячих видань), а також про доцільність виокремлення спеціального інструментарію регулювання поліграфічної продукції для дітей.

Цінним для практики є вивчення зарубіжного досвіду (підрозділ 2.3), зокрема висновок про більшу придатність для України, яка перебуває в умовах збройної та інформаційної агресії, європейської (а не американської) моделі змістових обмежень за умови дотримання принципів законності, пропорційності та судового контролю, а також про цінність балтійського досвіду поєднання контролю за дотриманням мовного законодавства з фінансовою та організаційною підтримкою виробників україномовної продукції.

Важливо, що власні висновки дисертант побудував не лише на аналізі наукових і нормативно-правових джерел, а й з урахуванням правових позицій Верховного Суду та офіційних статистичних даних. У роботі містяться й інші слушні положення, висновки та пропозиції.

Повнота викладу наукових положень в опублікованих працях

Основні положення дисертації знайшли відображення у 5 наукових статтях, з яких 4 опубліковано у виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України з юридичних наук, 1 статтю – у зарубіжному науковому виданні, а також у 2 тезах доповідей на міжнародних наукових конференціях (м. Рига, Латвійська Республіка, 2026 р.). Кількість, обсяг та якість публікацій відповідають вимогам щодо повноти висвітлення результатів дисертації.

Вивчення дисертації та автореферату дає підстави для висновку про ідентичність змісту автореферату й основних положень дисертації. Оформлення дисертаційної роботи суттєвих зауважень не викликає.

Усе вищезазначене дозволяє зробити висновок, що дисертаційна робота О.О. Приймака написана на належному теоретичному рівні, має наукову та практичну цінність.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію О.О. Приймака, водночас вважаю за необхідне звернути увагу на питання, які можуть слугувати предметом дискусії під час публічного захисту:

1. У підрозділі 1.1 автор пропонує визначати поліграфічну діяльність як самостійний вид господарської діяльності, що здійснюється на професійній основі, систематично та, як правило, з метою одержання прибутку. Таке визначення потребує додаткової аргументації, оскільки поза його межами фактично залишаються випадки виготовлення поліграфічної продукції власними друкарнями (поліграфічними підрозділами) органів державної влади, закладів освіти, наукових установ, громадських і релігійних організацій, які не мають на меті одержання прибутку, однак також підпадають під дію вимог законодавства про видавничу справу, мовного законодавства та обов'язкового примірника документів. Бажано, щоб під час захисту дисертант пояснив, чи охоплюються такі суб'єкти запропонованою дефініцією та чи не варто відмовитися від прибутковості як ознаки поняття на

користь технологічно-виробничого критерію, який сам автор вважає визначальним.

2. Автор послідовно обґрунтовує, що виготовлення пакування, етикеток, технічних бланків та іншої продукції утилітарного призначення «тяжіє переважно до сфери господарських і виробничих відносин», а поліграфічна діяльність «не може бути повністю включена ані до видавничої справи, ані до інформаційної діяльності». Водночас серед перспективних напрямів удосконалення законодавства (підрозділ 2.4, висновок 8) пропонується виокремити поліграфічну діяльність як самостійний розділ (інститут) майбутнього Інформаційного кодексу України. Виникає питання, наскільки така пропозиція узгоджується з авторською моделлю трьох пересічних площин і чи не доцільніше було б врегулювати в Інформаційному кодексі лише ту частину поліграфічної діяльності, що пов'язана з виготовленням інформаційної продукції, залишивши інші її аспекти в межах господарського законодавства та законодавства про технічне регулювання.

3. У підрозділі 2.1 як систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання поліграфічної діяльності визначено Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Міністерство культури України, Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення, Уповноваженого із захисту державної мови, судові та правоохоронні органи, а також охарактеризовано роль Українського інституту книги. Водночас в інших частинах роботи автор обґрунтовує посилення екологічного складника регулювання, державного контролю за безпечністю поліграфічної продукції для дітей, технічного регулювання та стандартизації, захисту конкуренції на ринку поліграфічної продукції. З огляду на це роботу збагатили б характеристика компетенції органів, що здійснюють ринковий нагляд, державний контроль у сфері безпечності продукції, охорони довкілля та захисту економічної конкуренції, щодо суб'єктів поліграфічної діяльності, а також визначення їх місця в запропонованій автором функціональній класифікації.

4. Окремої уваги, на нашу думку, заслуговує адміністративно-правовий режим виготовлення захищеної поліграфічної продукції (бланків документів, що посвідчують особу, документів суворої звітності, цінних паперів, марок акцизного податку тощо). Автор слушно наголошує на доцільності поєднання дерегуляції поліграфічної діяльності з диференційованим адміністративним контролем за виготовленням захищеної, офіційної та іншої суспільно значущої продукції, однак ця теза має переважно концептуальний характер. Більш детальний аналіз чинних дозвільних і спеціальних вимог до виготовлювачів такої продукції, а також кола органів, що здійснюють відповідний контроль, дозволив би конкретизувати межі запропонованого ризик-орієнтованого підходу.

5. У підрозділі 2.4 виявлено основні недоліки інституту адміністративної відповідальності у сфері поліграфічної діяльності – фрагментарність складів правопорушень, диспропорційність санкцій, нечіткість диспозицій норм. Разом із тим пропозиції щодо їх усунення сформульовано здебільшого на рівні загальних напрямів. Вагомості роботі додали б конкретні пропозиції змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та спеціальних законів (зокрема у вигляді порівняльної таблиці або проекту закону), а також ширше залучення матеріалів судової практики у справах про адміністративні правопорушення у цій сфері, що підтвердило б аргументованість висновків автора та показало їх застосовність у правозастосовній діяльності.

6. Запропонована в підрозділі 1.3 періодизація правового регулювання поліграфічної діяльності побудована за комплексним критерієм, що поєднує зміну політико-правового режиму з трансформацією домінуючих методів державного впливу. Проте ці два критерії не завжди збігаються в часі, а тому бажано, щоб дисертант під час захисту уточнив, якому з них надається пріоритет у разі їх розбіжності, а також яке місце в запропонованій періодизації посідає досвід правового регулювання друкарської справи в добу Української революції 1917–1921 рр.

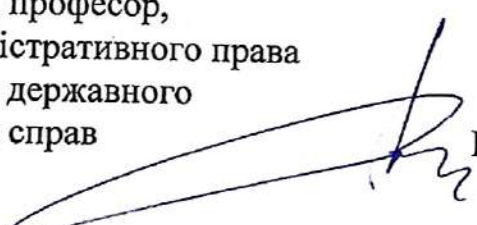
Наведені дискусійні положення та висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка має самостійний і творчий характер, наукову та практичну цінність. Наявність дискусійних питань насамперед свідчить про актуальність і складність теми дослідження та про власний підхід дисертанта до їх розгляду. У дослідженні авторів вдалося досягти поставленої мети.

Загальний висновок

Викладене дозволяє зробити висновок про те, що дисертація Приймака Олександра Олександровича на тему «Адміністративно-правове регулювання поліграфічної діяльності в Україні» є завершеним самостійним науковим дослідженням, у якому отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для розвитку науки адміністративного права. За своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною значущістю дисертація відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Приймак Олександр Олександрович – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права
і процесу Дніпровського державного
університету внутрішніх справ

 Роман МИРОНЮК

Підпис засвідчую:

доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України,
проректор Дніпровського державного
університету внутрішніх справ

 Олександр ЮШИН

