

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук Білак Наталії Ігорівни 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 дисертаційного дослідження. Дисертаційне дослідження О.О. Приймака присвячене проблематиці, яка тривалий час залишалася на периферії уваги вітчизняної адміністративно-правової науки. Поліграфічна діяльність традиційно розглядалася або як технічний етап видавничого процесу, або як предмет економічних і технологічних досліджень. При цьому саме поліграфічне виробництво забезпечує надання інформації матеріальної форми та її масове тиражування, а отже, безпосередньо впливає на реалізацію конституційних прав на свободу думки і слова, вільне вираження поглядів, доступ до інформації та культурних цінностей.

Сучасний стан правового регулювання цієї сфери характеризується низкою системних вад. Законодавство України не містить визначення поняття «поліграфічна діяльність», використовуючи натомість вужчу категорію «виготовлення видавничої продукції»; профільний Закон України «Про видавничу справу» не повною мірою відповідає сучасним реаліям; після ухвалення Закону України «Про медіа» розмежування правових режимів друкованих медіа, видавничої та поліграфічної продукції потребує доктринального уточнення. Нормативні приписи, що стосуються поліграфічної діяльності, розпорошені між актами адміністративного, господарського, інформаційного, фінансового, екологічного та мовного законодавства, що ускладнює правозастосування.

Важливо, що в умовах воєнного стану поліграфічна сфера опинилася на перетині кількох публічних інтересів: забезпечення інформаційної безпеки та протидії поширенню матеріалів, що виправдовують збройну агресію

російської федерації, захисту державної мови, підтримки національного книговидання, а також збереження та відновлення виробничих потужностей підприємств галузі. Це зумовлює потребу в науково обґрунтованому балансі між свободою підприємницької та інформаційної діяльності, з одного боку, та обмежувальними заходами публічної адміністрації – з іншого, у тому числі в питанні розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення у сфері виготовлення та обігу друкованої продукції.

Не менш значущими чинниками є цифрова трансформація галузі (поширення цифрового друку, технологій друку на замовлення, переведення реєстраційних процедур в електронну форму) та європейська інтеграція України, яка вимагає приведення адміністративних процедур, державного контролю та механізмів державної підтримки у відповідність до стандартів Європейського Союзу.

З огляду на відсутність у вітчизняній науці комплексних праць, присвячених поліграфічній діяльності саме як самостійному об'єкту адміністративно-правового регулювання, актуальність обраної О.О. Приймаком теми сумнівів не викликає.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію 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.

Тематика роботи кореспондує 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 в частині розвитку підприємництва, цифровізації економіки, модернізації виробництва, підтримки креативних індустрій та інтеграції України до внутрішнього ринку Європейського Союзу.

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій. Мету дослідження автор визначив як теоретико-правове визначення сутності, змісту та особливостей адміністративно-правового регулювання поліграфічної діяльності в Україні, встановлення закономірностей його формування й розвитку, виявлення проблем нормативного, інституційного та правозастосовного характеру й розроблення пропозицій щодо вдосконалення адміністративного законодавства і практики його застосування. Для її досягнення поставлено дев'ять завдань, які охоплюють понятійний, історико-правовий, нормативний, інституційний, інструментальний, порівняльно-правовий та прогностичний аспекти проблеми. Об'єкт і предмет дослідження сформульовано коректно.

Обґрунтованість отриманих результатів забезпечується продуманою методологією. Автор поєднав діалектичний, системно-структурний, формально-юридичний, історико-правовий, порівняльно-правовий та логіко-семантичний методи, причому у вступі чітко співвіднесено кожен із них із конкретними підрозділами роботи. Зокрема, історико-правовий метод дозволив простежити трансформацію моделей державного впливу на поліграфічну сферу від станово-привілейної та дозвільно-цензурної до сучасної реєстраційно-сервісної, а порівняльно-правовий – зіставити національне законодавство з підходами держав – членів Європейського Союзу, Сполученого Королівства та Сполучених Штатів Америки.

Дисертація ґрунтується на широкій нормативній базі, що охоплює Конституцію України, закони України, міжнародні договори, рішення Конституційного Суду України, правові позиції Великої Палати Верховного Суду та касаційних судів, підзаконні нормативно-правові акти. Емпіричну базу становлять статистичні матеріали Державної служби статистики України, дані Книжкової палати України, Українського інституту книги, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, аналітичні звіти міжнародних організацій та результати соціологічних досліджень. Список

використаних джерел налічує 217 найменувань, що свідчить про належну обізнаність автора зі станом наукової розробки проблеми.

Структура роботи (вступ, два розділи, що містять вісім підрозділів, висновки, список використаних джерел і додатки) є логічною і підпорядкована меті дослідження. Перший розділ має теоретико-правовий характер і містить понятійний, системний та історичний аналіз поліграфічної діяльності, а також характеристику системи її нормативно-правового забезпечення і принципів регулювання. Другий розділ присвячено механізму адміністративно-правового регулювання – суб'єктам, інструментарію, зарубіжному досвіду та перспективним напрямам удосконалення законодавства. Загальний обсяг дисертації становить 269 сторінок, з них основного тексту – 224 сторінки.

Достовірність положень і висновків дисертації підтверджується їх апробацією на міжнародних наукових конференціях, опублікуванням у фахових виданнях, узгодженістю між собою та з даними використаних джерел. Положення дисертації викладено послідовно, аргументовано та науковою мовою; висновки відповідають поставленим завданням.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є одним із перших в українській адміністративно-правовій науці комплексних досліджень поліграфічної діяльності як самостійного об'єкта адміністративно-правового регулювання. До найбільш вагомих положень, що характеризуються науковою новизною, на нашу думку, належать такі:

- 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, здійснюється на професійній основі та на власний ризик;

- система ознак поліграфічної діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання, серед яких автор виокремлює господарський характер, виробничо-технологічну спрямованість, тиражність, інформаційно-комунікативне призначення, здійснення спеціальними суб'єктами,

регламентованість технічними стандартами та перебування під державним адміністративним контролем;

- модель трьох пересічних площин (інформаційної, видавничої та поліграфічної) як спосіб пояснення співвідношення поліграфічної діяльності, видавничої справи та інформаційних відносин, яка замінює лінійну модель, що розглядає поліграфію виключно як складник видавничої справи; важливим є висновок про те, що саме в зоні перетину цих площин виникають особливі межі юридичної відповідальності поліграфічних підприємств за зміст відтворюваної продукції;

- удосконалена періодизація становлення та розвитку правового регулювання поліграфічної діяльності на українських землях із виокремленням п'яти основних періодів і диференціацією сучасного періоду на етапи дерегуляції, безпеково-культурної трансформації, воєнного безпеково-мобілізаційного регулювання, медіареформи та європейської інтеграції;

- трирівнева система принципів адміністративно-правового регулювання поліграфічної діяльності, що охоплює загальноправові, загальні принципи адміністративного права та спеціальні галузеві принципи (свобода поліграфічної діяльності, заборона цензури, неприпустимість використання результатів поліграфічної діяльності для протиправних цілей, пріоритет державної мови, протидія монополізації тощо);

- функціональна класифікація суб'єктів адміністративно-правового регулювання поліграфічної діяльності та класифікація інструментарію такого регулювання (нормотворчі, легалізаційні, технічного регулювання і стандартизації, мовні, контрольно-наглядові, адміністративного примусу та адміністративно-юрисдикційні, стимулюючі й обмежувально-заборонні інструменти);

- обґрунтування доцільності запровадження в Україні моделі співрегулювання поліграфічної та медійної сфери з пріоритетом попередження, консультування і добровільного усунення порушень перед

застосуванням заходів державного примусу, а також систематизація перспективних напрямів удосконалення законодавства за нормативно-правовим, інституційним, процедурним, контрольно-наглядовим, інформаційно-безпековим, економічним, технологічним і соціальним блоками.

Позитивно слід оцінити висновок автора про те, що визначальним критерієм рівня демократичності правового режиму поліграфічної діяльності є співвідношення попереднього державного контролю, реєстраційних процедур і наступної юридичної відповідальності. Цей підхід, підтверджений аналізом зарубіжного досвіду (підрозділ 2.3), дозволив дисертанту аргументовано обстоювати модель, за якої держава не оцінює зміст поліграфічної продукції до її виготовлення та поширення, проте забезпечує невідворотність відповідальності за порушення чітко визначених законодавчих заборон.

Слушною є також позиція дисертанта щодо того, що пріоритетом удосконалення інституту адміністративної відповідальності у сфері поліграфічної діяльності має бути не посилення каральних інструментів, а підвищення якості первинного регулювання, забезпечення єдності правозастосування та впровадження ризик-орієнтованої моделі державного контролю (підрозділ 2.4).

Теоретичне та практичне значення результатів дослідження. Теоретичне значення роботи полягає в тому, що її положення розвивають доктрину адміністративного та інформаційного права в частині вчення про адміністративно-правові режими господарської діяльності в інформаційній сфері, адміністративно-правовий статус суб'єктів господарювання та інструменти публічного адміністрування.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості їх використання у науково-дослідній сфері – для подальших досліджень адміністративно-правового регулювання інформаційної та видавничої діяльності; у правотворчій діяльності – під час підготовки змін до законів

України «Про видавничу справу», «Про обов'язковий примірник документів», розроблення Інформаційного кодексу України; у правозастосовній діяльності органів публічної адміністрації, що здійснюють регулювання та контроль у сфері видавничої справи; в освітньому процесі – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Інформаційне право» та підготовки навчально-методичних матеріалів.

Повнота викладу результатів дисертації в опублікованих працях та відповідність автореферату змісту дисертації. Основні положення та висновки дисертації висвітлено у 5 наукових статтях, 4 з яких опубліковано в наукових фахових виданнях України з юридичних наук, а 1 – у зарубіжному періодичному науковому виданні, а також у 2 тезах доповідей на міжнародних наукових конференціях. Публікації за змістом відповідають підрозділам дисертації і в сукупності повно відображають її основні результати.

Зміст автореферату є ідентичним основним положенням дисертації та належно відображає її структуру, наукову новизну й висновки. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Загалом позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження О.О. Приймака, вважаю за доцільне висловити низку зауважень і поставити питання, що можуть стати предметом наукової дискусії під час захисту:

1. У науковій новизні дисертант зазначає, що в зоні перетину інформаційної, видавничої та поліграфічної площин виникають «особливі межі юридичної відповідальності поліграфічних підприємств за зміст відтворюваної продукції». Проте зміст цих меж у роботі не розкрито. Залишається відкритим питання, за яких умов виготовлювач, який лише технічно відтворює оригінал-макет замовника, має нести відповідальність за зміст продукції, чи покладається на нього обов'язок перевіряти такий зміст і як розподіляється відповідальність між замовником, видавцем і виготовлювачем. Особливої ваги це питання набуває з огляду на розмежування адміністративних правопорушень і кримінальних

правопорушень, об'єктивна сторона яких може полягати у виготовленні друкованої продукції (зокрема передбачених статтями 300, 301, 436-2 Кримінального кодексу України). Визначення критеріїв такого розмежування, насамперед щодо форми вини виготовлювача, суттєво посилює б практичну значущість дослідження.

2. Обґрунтовуючи необхідність адаптації національного законодавства до стандартів Європейського Союзу (підрозділи 2.3, 2.4), автор оперує переважно загальними засадами – свободою вираження поглядів, недопустимістю цензури, пропорційністю, належним урядуванням – і досвідом окремих держав. Водночас поза увагою залишилися конкретні акти права ЄС, які безпосередньо стосуються поліграфічної сфери, зокрема Регламент (ЄС) 2023/988 про загальну безпечність продукції (у контексті запропонованого автором спеціального режиму поліграфічної продукції для дітей), Регламент (ЄС) 2025/40 про пакування та відходи пакування (з огляду на значну частку пакувальної поліграфії та обґрунтовану в роботі екологізацію виробництва), Європейський акт про свободу медіа (Регламент (ЄС) 2024/1083) у частині прозорості структури власності. Аналіз цих актів і відповідних зобов'язань України дозволив би надати пропозиціям щодо євроінтеграційної адаптації більш предметного характеру.

3. Дисертант слушно звертає увагу на цінність балтійського досвіду мовної політики й пропонує надавати перевагу превентивним і консультативним заходам, застосовуючи штрафні санкції лише за істотного або повторного порушення (підрозділ 2.3). Однак у роботі не з'ясовано, як ця пропозиція співвідноситься з чинними вимогами Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» у сфері книговидавання та книгорозповсюдження і з наявною процедурою державного контролю, яку здійснює Уповноважений із захисту державної мови. Крім того, не визначено, чи поширюються мовні вимоги на всі різновиди поліграфічної продукції (зокрема пакувальну, етикеткову, рекламну) і хто – замовник чи виготовлювач – є належним суб'єктом відповідальності за їх порушення.

4. Серед спеціальних публічно-правових обов'язків суб'єктів поліграфічної діяльності автор називає передання обов'язкового примірника документів (підрозділ 2.1), а серед напрямів удосконалення законодавства – нормативне врегулювання електронного обов'язкового примірника (висновок 8). Разом із тим у роботі не проаналізовано, як цей обов'язок розподіляється між видавцем і виготовлювачем видавничої продукції, а також чи є виготовлювач поліграфічної продукції належним суб'єктом обов'язку щодо передання електронного примірника, який він, як правило, не створює. З огляду на це бажано, щоб дисертант під час захисту пояснив, яке місце запропонований інститут електронного обов'язкового примірника посідає саме в механізмі адміністративно-правового регулювання поліграфічної, а не видавничої діяльності.

5. У вступі та в підрозділі 2.4 автор обґрунтовано наголошує на наслідках повномасштабної збройної агресії для поліграфічної галузі (руйнування виробничих потужностей, релокація підприємств, дефіцит сировини) та пропонує створити механізми компенсації, релокації та відновлення виробництва. Водночас у дисертації бракує аналізу особливостей адміністративно-правового регулювання поліграфічної діяльності в умовах правового режиму воєнного стану: чинних програм релокації та державної підтримки підприємств, можливості віднесення окремих поліграфічних підприємств (що виготовляють підручники, офіційні бланки, виборчу документацію) до критично важливих для функціонування економіки та забезпечення життєдіяльності населення, а також обмежень, що запроваджуються в цей період. Такий аналіз дозволив би краще обґрунтувати зміст виокремленого автором етапу «воєнного безпеково-мобілізаційного регулювання».

Висловлені зауваження мають переважно дискусійний характер, стосуються окремих аспектів дослідження і не применшують його наукової та практичної цінності. Вони засвідчують складність і багатоаспектність обраної

проблематики та можуть бути враховані автором у подальших наукових розвідках.

Загальний висновок. Дисертація Приймака Олександра Олександровича на тему «Адміністративно-правове регулювання поліграфічної діяльності в Україні» є самостійною, завершеною науковою працею, у якій отримано нові науково обґрунтовані теоретичні та практичні результати, що в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке полягає у визначенні сутності, змісту й особливостей адміністративно-правового регулювання поліграфічної діяльності в Україні та обґрунтуванні напрямів його удосконалення, що має істотне значення для науки адміністративного права. 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,
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін
Інституту права та безпеки
Одеського державного університету
внутрішніх справ**



Наталія БІЛАК

Підпис Білак Н.І. засвідчую:

**Проректор Одеського державного
університету внутрішніх справ**



Вадим ПІДГОРОДИНСЬКИЙ