

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Книша Сергія Володимировича на дисертацію Бурдіка Владислава Ігоровича «Адміністративна відповідальність за порушення вимог санітарного законодавства України», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Ступінь актуальності обраної теми. Дисертаційна робота Бурдіка Владислава Ігоровича присвячена актуальній і суспільно значущій проблематиці адміністративної відповідальності за порушення вимог санітарного законодавства України. Належне забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення є однією з базових передумов реалізації конституційного права людини на охорону здоров'я, безпечне для життя і здоров'я довкілля, належні умови праці, навчання, проживання та харчування. Ефективність відповідного правового механізму залежить не лише від наявності санітарних і протиепідемічних вимог, а й від здатності держави забезпечити їх дотримання за допомогою справедливих, пропорційних і реально застосовуваних заходів адміністративної відповідальності.

Особливої ваги обрана тема набуває в умовах воєнного стану. Масове переміщення населення, руйнування об'єктів житлової, медичної, комунальної та іншої критичної інфраструктури, погіршення доступу до безпечної питної води, порушення звичних умов зберігання харчових продуктів, забруднення довкілля, перебої з електропостачанням і сезонні епідемічні ризики істотно підвищують значення державного санітарного нагляду. За таких обставин неналежне виконання державних медико-санітарних правил може спричиняти масштабні негативні наслідки, а тому законодавство про адміністративні правопорушення має забезпечувати своєчасне реагування, не порушуючи водночас принципів законності, правової визначеності та індивідуалізації відповідальності.

Актуальність дослідження посилюється реформуванням національної системи громадського здоров'я та необхідністю узгодження термінології і компетенції уповноважених суб'єктів із сучасним законодавством. Ліквідація

Державної санітарно-епідеміологічної служби, перерозподіл контрольних повноважень між Міністерством охорони здоров'я України, Держпродспоживслужбою, Національною поліцією, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами не були повною мірою синхронізовані з положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення. Унаслідок цього в правозастосуванні зберігаються колізії щодо складання протоколів, розгляду справ, визначення належного суб'єкта відповідальності та застосування санкцій.

Важливим чинником своєчасності дисертації є досвід пандемії COVID-19, який наочно продемонстрував недоліки законодавчого конструювання адміністративної відповідальності за порушення карантинних правил. Надмірна суворість і безальтернативність санкції, складність встановлення спеціального суб'єкта, неналежне оформлення матеріалів, нечітке зазначення порушеної норми та недотримання процесуальних гарантій нерідко призводили до закриття проваджень. Отже, науковий аналіз співвідношення статей 42 і 44-3 КУпАП, їх диспозицій і санкцій, а також відповідних процедур має безпосереднє практичне значення.

Тема роботи органічно пов'язана з процесом європейської інтеграції України. Вивчення зарубіжного досвіду дає змогу оцінити не лише розміри штрафів, а й ширший інструментарій державного реагування: тимчасове припинення діяльності, вилучення небезпечної продукції, анулювання дозвільних документів, застосування превентивних приписів. Водночас запозичення таких засобів потребує їх належної адаптації до національної системи адміністративного права, розмежування адміністративних стягнень і заходів державного нагляду та забезпечення судового контролю.

Таким чином, обрана Бурдіком В. І. тема має вагоме теоретичне, правотворче і правозастосовне значення. Її дослідження відповідає сучасним потребам розвитку адміністративно-деліктного законодавства, системи громадського здоров'я та державного санітарного нагляду, а сформульовані пропозиції спрямовані на підвищення ефективності охорони здоров'я

населення і зміцнення гарантій осіб, яких притягають до адміністративної відповідальності.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, та їх достовірність. Наукові положення, висновки і рекомендації дисертації характеризуються належним рівнем обґрунтованості. Автором правильно визначено мету дослідження, що полягає у розкритті сутності, змісту та особливостей адміністративної відповідальності за порушення вимог санітарного законодавства України, а також у формуванні пропозицій щодо вдосконалення її нормативно-правового регулювання та практики застосування. Поставлені завдання відповідають меті, послідовно реалізовані в трьох розділах і охоплюють історико-правовий, матеріально-правовий, процедурний, порівняльний та прогностичний аспекти проблематики.

Об'єктом дослідження визначено суспільні відносини, що виникають у сфері забезпечення санітарного й епідемічного благополуччя населення, а предметом – адміністративну відповідальність за порушення вимог санітарного законодавства України. Таке співвідношення об'єкта і предмета є логічним та дає змогу сконцентрувати науковий пошук на підставах відповідальності, юридичних складах проступків, суб'єктах юрисдикційної діяльності, стадіях провадження, системі санкцій і перспективах удосконалення законодавства.

Достовірність результатів забезпечено комплексним використанням загальнофілософських, загальнонаукових і спеціально-юридичних методів. Діалектичний метод дав змогу розглянути адміністративну відповідальність як динамічний правовий інститут; історико-правовий – простежити його генезу; формально-юридичний – дослідити нормативні підстави та процедури притягнення до відповідальності; системно-структурний, класифікаційний і логіко-семантичний методи – упорядкувати нормативні акти, склади правопорушень і коло суб'єктів; порівняльно-правовий – оцінити зарубіжний досвід; статистичний метод і метод узагальнення – виявити типові проблеми правозастосування.

Нормативна база дисертації охоплює Конституцію України, міжнародні акти, закони та підзаконні нормативно-правові акти у сфері охорони здоров'я, громадського здоров'я, санітарного й епідемічного благополуччя, державного нагляду та адміністративної відповідальності. Доцільним є використання актів, які втратили чинність, оскільки без їх аналізу неможливо належно розкрити історію формування інституту санітарного нагляду і відповідальності за порушення відповідних вимог.

Емпіричну основу становлять судова практика, офіційні статистичні, аналітичні та інформаційні матеріали органів державної влади й місцевого самоврядування, профільних міністерств і служб, а також матеріали міжнародних організацій. Звернення до практики розгляду справ за статтями 42 та 44-3 КУпАП дозволило авторові не обмежитися формальним аналізом норм, а показати реальні причини закриття проваджень, проблеми визначення суб'єкта проступку, недоліки протоколів і диспропорційність санкцій.

Позитивно слід оцінити зв'язок роботи з науковими програмами та стратегічними документами. Дисертацію виконано в межах цільової комплексної науково-дослідної теми ПВНЗ «Університет сучасних знань» «Діагностика розвитку регіонального соціуму: економічний та правовий вимір» (реєстраційний номер 0119U103999). Її положення узгоджуються з цілями сталого розвитку, стратегічними орієнтирами розвитку системи охорони здоров'я та імунопрофілактики, що додатково підтверджує актуальність і практичну спрямованість дослідження.

Про достатній рівень апробації результатів свідчить їх обговорення на засіданнях кафедри права та оприлюднення під час всеукраїнських і міжнародної науково-практичних конференцій у 2022–2024 роках. Висновки дисертації також відображено в наукових статтях, що дозволяє простежити послідовне формування авторської концепції від аналізу підстав відповідальності й юридичних складів до розроблення пропозицій щодо провадження та вдосконалення законодавства.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень адміністративної відповідальності за порушення вимог санітарного законодавства України з урахуванням реформування системи громадського здоров'я, досвіду пандемії, сучасної правозастосовної практики та євроінтеграційних процесів. Основні положення новизни логічно впливають із проведеного аналізу та мають як теоретичний, так і прикладний характер.

До вагомих результатів слід віднести здійснену автором систематизацію нормативно-правових актів у досліджуваній сфері за юридичною силою, суб'єктом нормотворення та функціональним призначенням. Така багатокритеріальна модель дозволяє відмежувати рамкові, регуляторні, процедурні та спеціальні акти, виявити дублювання й прогалини та визначити напрями їх подальшого упорядкування. Позитивним є те, що систематизація не має суто описового характеру, а використовується для обґрунтування необхідності перегляду застарілих положень і приведення їх у відповідність до Закону України «Про систему громадського здоров'я».

Науковий і практичний інтерес становить пропозиція затвердити на рівні Кабінету Міністрів України Типове положення про порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення в органах місцевого самоврядування. Запропонований акт має врегулювати строки розгляду матеріалів, кворум, порядок голосування, участь юрисконсульта, виклик особи, гарантії учасників, порядок оголошення та вручення постанови, а також особливості оскарження. Ця пропозиція спрямована на подолання неоднакової практики та посилення процесуальних гарантій у діяльності органів місцевого самоврядування.

Заслужовує на підтримку запропонована нова редакція статті 44-3 КУпАП «Порушення правил щодо карантину». Автор обґрунтовує диференціацію відповідальності громадян і посадових осіб, запровадження альтернативної санкції у вигляді попередження або штрафу, виділення повторності як кваліфікуючої ознаки та узгодження диспозиції з базовим законодавством.

Такий підхід дозволяє посилити індивідуалізацію адміністративної відповідальності, усунути надмірну суворість чинної санкції та зменшити кількість випадків формального звільнення від відповідальності через малозначність.

Теоретичну цінність має вдосконалення дефініції складу проступку щодо порушення вимог санітарного законодавства як сукупності основних ознак, за наявності яких протиправне діяння може бути кваліфіковане як відповідне адміністративне правопорушення. Важливим є також уточнення системи стадій провадження: відкриття провадження та адміністративне розслідування; розгляд справи і прийняття рішення; оскарження; виконання постанови. Запропонована структура послідовно відображає рух справи від виявлення правопорушення до реалізації прийнятого рішення.

До практично спрямованих положень належить удосконалення підходу до розподілу юрисдикційних повноважень. Автор пропонує передати розгляд окремих категорій справ від виконавчих комітетів до адміністративних комісій, посилити вимоги до професійного складу таких органів, скасувати невластиві Держпродспоживслужбі повноваження щодо складання протоколів за появу в громадському місці без засобів індивідуального захисту та надати відповідні повноваження поліцейським. Такі пропозиції ґрунтуються на функціональній спроможності суб'єктів і спрямовані на підвищення якості матеріалів провадження.

Позитивно оцінюється подальший розвиток періодизації становлення інституту адміністративної відповідальності у досліджуваній сфері. Виокремлення імперського, радянського, національного, реформаторсько-адаптаційного та євроінтеграційного періодів дозволяє показати зміну характеру державного реагування – від переважно репресивної моделі до системи, у якій мають поєднуватися превенція, пропорційність, процесуальні гарантії та європейські стандарти.

Обґрунтованою є пропозиція змінити назву статті 42 КУпАП і привести її термінологію у відповідність до сучасного законодавства, яке оперує

категоріями державних медико-санітарних правил і нормативів. Важливим є також положення про комплексний характер удосконалення адміністративної відповідальності: нормативно-правовий напрям має доповнюватися інституційно-процедурними змінами та інформаційно-просвітницькими заходами. Такий підхід справедливо виходить із того, що навіть якісно сформульована санкція не буде ефективною без компетентних суб'єктів, належної процедури та доступного інформування населення.

Оцінка змісту дисертації та її оформлення. Структура дисертації відповідає її меті, завданням і предмету. Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, що включають вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг становить 241 сторінку, з яких 188 сторінок основного тексту; список використаних джерел налічує 252 найменування. Така структура забезпечує послідовний перехід від нормативно-правових засад і матеріальних складів проступків до процедур їх розгляду та перспектив удосконалення відповідальності.

У першому розділі «Нормативно-правові основи адміністративної відповідальності за порушення вимог санітарного законодавства» досліджено генезу відповідного інституту, чинне правове регулювання та юридичні склади адміністративних правопорушень. Автор переконливо показує трансформацію санітарного нагляду та відповідальності, систематизує нормативні акти, аналізує об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкта і суб'єктивну сторону проступків, а також співвідношення загальних і спеціальних норм.

Другий розділ «Проведення у справах про порушення вимог санітарного законодавства України» присвячено загальним засадам провадження, правовому статусу його учасників і характеристиці стадій. Перевагою цього розділу є поєднання доктринального аналізу з конкретними законодавчими пропозиціями. Зокрема, обґрунтовано встановлення триденного строку направлення протоколу, строків повідомлення учасників, можливості передавання матеріалів за підвідомчістю, врегулювання розгляду скарг і

забезпечення права суб'єкта господарювання виготовляти копії вилучених документів.

У третьому розділі «Удосконалення адміністративної відповідальності за порушення вимог санітарного законодавства в Україні» узагальнено зарубіжний досвід і визначено напрями модернізації національної системи. Автор не обмежується порівнянням розмірів штрафів, а досліджує інституційну побудову відповідальності, роль спеціальних законів, можливість застосування додаткових заходів, співвідношення профілактики та примусу. Завершальним результатом є комплекс пропозицій щодо статей 42 і 44-3 КУпАП, компетенції суб'єктів та інформаційного супроводу санітарних вимог.

Висновки до розділів і загальні висновки кореспондують поставленим завданням, відображають основні результати та містять конкретні пропозиції. Текст викладено загалом послідовно, з використанням усталеної юридичної термінології. Анотація дає цілісне уявлення про мету, структуру, новизну і практичне значення роботи. Оформлення дисертації загалом відповідає вимогам до кваліфікаційних наукових праць.

Практичне значення результатів дисертаційного дослідження. Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості їх використання в науково-дослідній, правотворчій, правозастосовній та освітній діяльності. Запропоновані редакції норм КУпАП, модель типового положення для органів місцевого самоврядування, рекомендації щодо розподілу повноважень і вдосконалення стадій провадження можуть бути враховані під час комплексного оновлення адміністративно-деліктного законодавства.

Для правозастосовної практики значущими є рекомендації, адресовані Держпродспоживслужбі, Національній поліції, органам місцевого самоврядування, адміністративним комісіям і судам. Вони спрямовані на правильне визначення суб'єкта правопорушення, точне зазначення порушеної санітарної або карантинної норми, своєчасне повідомлення особи, дотримання підвідомчості та належне документування доказів. Практичну спрямованість

підтверджує впровадження результатів у науково-дослідну діяльність НДІ публічного права та в освітній процес ПВНЗ «Університет сучасних знань».

Повнота викладу основних результатів дисертації в опублікованих працях. Основні теоретичні положення та висновки дисертації викладено у восьми наукових публікаціях за темою дослідження: чотирьох статтях у фахових наукових виданнях України, одній статті в іноземному науковому періодичному виданні та трьох тезах доповідей у збірниках матеріалів науково-практичних конференцій. Тематика публікацій охоплює підстави адміністративної відповідальності, генезу відповідного інституту, юридичні склади проступків, провадження у справах, підвідомчість і повноваження органів місцевого самоврядування. Це дає підстави вважати, що основні результати дисертації належним чином оприлюднені та апробовані.

Дотримання академічної доброчесності. Аналіз змісту дисертації та публікацій дає підстави констатувати самостійність виконаного дослідження. Наукові позиції інших авторів, нормативні матеріали, судові рішення та статистичні відомості супроводжуються посиланнями на джерела. Сформульовані висновки і законодавчі пропозиції є результатом власного аналізу здобувача. Очевидних ознак порушення академічної доброчесності під час ознайомлення з роботою не виявлено.

Дискусійні положення дисертаційного дослідження. Надаючи загальну позитивну оцінку дисертації Бурдіка В. І., слід звернути увагу на окремі положення, що мають дискусійний або рекомендаційний характер і потребують додаткового пояснення під час публічного захисту.

1. У роботі запропоновано періодизацію становлення інституту адміністративної відповідальності за порушення вимог санітарного законодавства, у якій початок сучасного євроінтеграційного періоду визначено 6 вересня 2022 року. Такий критерій загалом зрозумілий у зв'язку з прийняттям Закону України «Про систему громадського здоров'я», однак європейська інтеграція та адаптація санітарного законодавства розпочалися значно раніше. Тому під час публічного захисту доцільно конкретизувати, чому саме ця дата

обрана межею окремого періоду та які якісні зміни в інституті адміністративної відповідальності вона відображає.

2. У дисертації сформульовано висновок, що всі адміністративні проступки, пов'язані з порушенням вимог санітарного законодавства, мають формальний склад і вважаються закінченими з моменту вчинення протиправного діяння незалежно від настання шкідливих наслідків. Це положення потребує певного уточнення, оскільки фактичні наслідки, масштаб порушення та реальна загроза здоров'ю населення можуть впливати на відмежування адміністративного проступку від суміжного кримінального правопорушення, оцінку малозначності та індивідуалізацію стягнення. Бажано пояснити межі застосування такого висновку та роль наслідків у кваліфікації відповідних діянь.

3. Автор обґрунтовує недоцільність усунення бланкетного характеру диспозиції статті 44-3 КУпАП, мотивуючи це необхідністю оперативного реагування на епідемічні загрози за допомогою актів Кабінету Міністрів України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Водночас бланкетність у поєднанні зі швидкою зміною підзаконних правил створює ризики для принципу правової визначеності. Потребує уточнення, які законодавчі та процедурні запобіжники мають гарантувати доступність, передбачуваність і належне оприлюднення правил, порушення яких є підставою адміністративної відповідальності.

4. Заслуговує на увагу пропозиція передати розгляд окремих категорій справ від виконавчих комітетів місцевих рад до адміністративних комісій, сформованих із числа осіб з юридичною освітою. Водночас у роботі не повністю деталізовано організаційну модель таких комісій: їх кількісний і персональний склад, порядок утворення, вимоги щодо неупередженості, співвідношення з виконавчим комітетом, порядок фіксації засідань та оскарження постанов. Під час захисту доцільно пояснити, яким чином реалізація цієї пропозиції забезпечить професійність розгляду і водночас не

призведе до дублювання повноважень або надмірного організаційного навантаження на територіальні громади.

Наведені зауваження мають переважно дискусійний і рекомендаційний характер, зумовлені складністю досліджуваної проблематики та не знижують теоретичної і практичної цінності дисертаційної роботи, не впливаючи на її загальну позитивну оцінку.

Загальний висновок. Дисертація Бурдіка Владислава Ігоровича «Адміністративна відповідальність за порушення вимог санітарного законодавства України», подана на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, є самостійною, завершеною кваліфікаційною науковою працею, у якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретне наукове завдання, важливе для науки адміністративного права. За змістом, рівнем наукової новизни, обґрунтованістю висновків, практичним значенням та повнотою оприлюднення результатів дисертація відповідає паспорту спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» та вимогам п.п. 9, 11, 12 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Бурдік Владислав Ігорович – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Волинського національного університету
імені Лесі Українки,
доктор юридичних наук, професор

Сергій КНИШ

