

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ЗАПОТОЦЬКА ОЛЕНА ВАСИЛІВНА



УДК 354.83:641.1/4

**ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ
БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ХАРЧОВОЇ ПРОДУКЦІЇ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Університеті сучасних знань.

Науковий консультант –

доктор юридичних наук, професор
Мосьондз Сергій Олександрович,
Університет сучасних знань,
проректор з навчальної та наукової роботи.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
Кузьменко Оксана Володимирівна,
Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана,
професор кафедри теорії та історії права;

доктор юридичних наук, професор
Сербин Руслан Андрійович,
Національна академія внутрішніх справ,
проректор;

доктор юридичних наук, професор
Безпалова Ольга Ігорівна,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
завідувач кафедри адміністративної діяльності поліції.

Захист відбудеться 31 січня 2019 р. о 9-00 год. на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 08.727.02 в Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ за адресою: 49000, м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26.

З дисертацією можна ознайомитись у загальній бібліотеці Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ (м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26).

Автореферат розіслано 27 грудня 2018 р.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**



В.С. Березняк

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Сучасним пріоритетним напрямом сьогодення є інтегрування України до європейського економічного простору. Важливим кроком у такому інтегруванні є вступ до Світової організації торгівлі, підписання Угоди про асоціацію з ЄС, що вимагає від України докорінного поліпшення якості управління у загальнодержавному масштабі й суттєвого підвищення ефективності функціонування та рівня конкурентоспроможності вітчизняних підприємств різних галузей економіки. Особливо актуальною є проблема якості для вітчизняної харчової промисловості. Адже від безпечності та якості продуктів харчування значною мірою залежать життя і здоров'я людей, а також продовольча безпека країни. В цьому ракурсі важливим є публічне адміністрування цієї сфери, адже запровадження європейських стандартів у харчовій галузі та сільському господарстві дасть можливість українським товарам вийти на європейський ринок, зробить безпечнішими продукти для національного споживача – для мешканців України.

Наявна ситуація на українському ринку щодо екологічно небезпечних продуктів харчування, які містять харчові добавки, генетично модифіковані продукти та гормони, призводить до масових отруєнь, ботулізму, росту онкологічних захворювань. Так, за статистичними даними Міністерства охорони здоров'я України, за січень-липень 2017 року в Україні на ботулізм захворіло 90 чоловік, 9 із яких померли. Крім цього, щорічно в Україні реєструються 220-250 випадків захворювання на ботулізм, із яких майже 5% має летальний характер. Також поширюється гостра кишкова інфекція. Зокрема, лише за даними Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів у 2017 році було зафіксовано 158 спалахів гострих кишкових інфекційних захворювань, внаслідок яких постраждало 1942 особи, з них – 1250 дітей. За аналогічний період 2016 року виявлено 171 спалах гострих кишкових інфекційних захворювань, в яких постраждало 2587 осіб, з них 1416 дітей.

Треба зазначити, що в Україні впровадження системи управління безпечністю харчових продуктів на основі концепції НАССР розпочато ще у 2002 р., коли держава оформила своє членство у Світовій організації торгівлі, але значного розвитку вона почала набувати з набранням чинності 20 вересня 2015 р. Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів». Цей Закон побудований на принципах та вимогах до безпечності харчових продуктів, які діють в ЄС. Встановлюється, що контролюватися буде весь ланцюг виробництва харчового продукту, що дозволить виявити загрозу на ранньому етапі та запобігти виробництву небезпечного продукту.

В той же час прийняття революційного нормативно-правового акта не привело до вирішення існуючих проблем, пов'язаних з безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні. Сьогодні відсутня систематизація законів та

нормативних актів у сфері безпечності та якості харчових продуктів, не прийнято Концепцію державної політики у сфері управління безпечністю харчових продуктів та продовольчої сировини на основі принципів НАССР; не запроваджено стандартної та комплексної системи санітарії та гігієни на виробництві харчових продуктів; не розмежовано чітко повноваження органів, що діють у сфері безпечності та якості харчових продуктів, тощо.

За таких умов виникає потреба в комплексному дослідженні історіографії та еволюції публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції, сутності детермінант «харчові продукти», «виробництво харчових продуктів», «харчові добавки», «обіг харчових продуктів» з позиції правового розуміння, видів харчових продуктів, принципів публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції, засобів механізму адміністративно-правового регулювання безпечності та якості харчової продукції і суб'єктів адміністрування цієї сфери, а також розробленні на цій основі пропозицій і рекомендацій стосовно удосконалення державної політики в досліджуваній сфері та практики її реалізації.

Загальнотеоретичний матеріал для наукової роботи взято з теоретичних напрацювань Л.В. Авраменка, А.М. Завального, О.В. Зайчука, В.В. Копейчикова, Т.М. Кравцової, О.Ф. Скакун, Н.М. Оніщенко, А.В. Панчишина, М.М. Пацери, О.В. Петришина, В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького, М.В. Цвіка та інших вчених, які досліджували природу і зміст таких фундаментальних правових категорій, як правовідносини, інститут права, суб'єкт, правове регулювання, права й обов'язки, публічне адміністрування, механізм правового регулювання тощо.

Стан наукової розробки проблеми характеризується тим, що загальнотеоретичні аспекти діяльності органів публічного адміністрування харчової промисловості, забезпечення безпеки та якості харчових продуктів були розкриті у наукових дослідженнях науковців-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.А. Александрова, О.М. Бандурки, О.І. Безпалової, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, С.Г. Брателя, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, З.С. Гладуна, Т.О. Гуржія, О.В. Джафарової, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Ю.В. Ковбасюка, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, І.Ф. Коржа, О.Д. Крупчана, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, С.О. Масьондза, Д.М. Лук'янця, А.Ф. Мельника, І.Д. Пастуха, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенського, О.І. Остапенка, Г.О. Пономаренко, Р.А. Сербина, С.М. Тимченка, В.О. Шамрая, Ю.С. Шемшученка та інших вітчизняних вчених-адміністративістів, завдяки здобуткам яких вдалося сформулювати низку авторських визначень, класифікацій та пропозицій, що мають теоретичне і практичне значення. Окрім цього праці цих науковців дозволили проаналізувати актуальні проблеми у сфері безпечності та якості харчових продуктів, зокрема: удосконалення засобів публічного адміністрування безпечності та якості харчових продуктів, оптимізація суб'єктів публічного адміністрування безпечності та якості харчових продуктів, визначення шляхів вдосконалення публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції,

систематизація перспективних тенденцій розвитку досліджуваного правового інституту.

Питання, що стосуються аспектів розвитку публічно-правових основ безпеки та якості харчових продуктів, досліджували у своїх працях В.В. Борщев, Н.І. Блажко, К.А. Вовк, Т.Г. Гордєєва, Є.Є. Додіна, І.О. Завидняк, О.О. Кожушко, Х.Б. Коновейчук, А.В. Кутелева, О.Ю. Літвіна, О.В. Марченко, О.С. Резнік, К.В. Семикіна, О.О. Стрельнікова, Ф.Я. Ступак, І.В. Тимошенко, Л.Ю. Хобта, В.О. Чепурнова, О.В. Чернявська та інші вітчизняні й зарубіжні науковці. Предметом їх дослідження переважно були окремі аспекти організації публічного адміністрування сфери безпечності та якості харчової продукції. Так, у праці Н.В. Снігир, С.А. Величко, В.О. Сирик, В.В. Іванова були присвячені безпеці харчових продуктів, а також розробленню механізмів впровадження системи управління безпечністю харчових продуктів на основі принципів НАССР (2015 р.). Також М.М. Клименко та Н.А. Ткаченко розробили та запропонували класифікацію продуктів харчування за групами (2006 р.); Ю.В. Кирилюк дослідив проблеми імплементації окремих норм та принципів системи НАССР в національне законодавство та практику у сфері безпечності та якості харчової продукції (2014 р.).

Водночас хоча напрацювання зазначених науковців і становлять значний базис для теоретичних і практичних досліджень, проте в контексті безпечності та якості харчової продукції вони є досить дискусійними і такими, що потребують аналізу та вдосконалення, а питання публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції в нашій державі залишається дослідженим недостатньою мірою як у наукових працях (у тому числі з адміністративного права), так і в монографічних роботах та державних дослідженнях.

Отже, недостатній рівень наукового дослідження безпечності та якості харчової продукції крізь призму адміністративного права, недосконалість механізму публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції, а також постійний розвиток правовідносин між споживачем і виробником та постачальником зумовили необхідність у комплексному дослідженні публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до основних положень Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020"» від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016-2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., Пріоритетних напрямів наукових досліджень Університету сучасних знань на 2017-2022 рр. (протокол Вченої ради Університету сучасних знань № 3 від 08.12.2016).

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу національного та міжнародного законодавства і практики

його реалізації визначити сутність, зміст й особливості публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчових продуктів.

Для досягнення мети дисертаційної роботи були поставлені такі *задачі*:

- з'ясувати стан та методологію публічного адміністрування безпечності якості та харчової продукції;
- з'ясувати історіографію та еволюцію публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції;
- визначити сутність детермінант «харчові продукти», «виробництво харчових продуктів», «харчові добавки», «обіг харчових продуктів» з позиції правового розуміння;
- розкрити принципи публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції;
- розкрити види харчових продуктів;
- з'ясувати зміст поняття адміністративно-правового механізму публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції;
- охарактеризувати нормативно-правове регулювання публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції;
- розкрити повноваження та компетенцію публічної адміністрації як суб'єкта адміністрування безпечності та якості харчової продукції;
- розкрити поняття засобів публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції;
- визначити зміст дозволів як засобу публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції;
- розкрити порядок реєстрації як засобу публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції;
- визначити зміст та види сертифікатів як засобу публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції;
- з'ясувати сутність та особливості контролю та нагляду як засобів публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції;
- розкрити поняття та зміст адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері безпечності та якості харчової продукції;
- охарактеризувати міжнародний досвід публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції;
- визначити напрямки вдосконалення публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції;
- розробити пропозиції щодо удосконалення публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері безпечності та якості харчових продуктів.

Предмет дослідження – публічне адміністрування у сфері безпечності та якості харчових продуктів.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є різні наукові методи, що використовувалися одночасно з метою

забезпечення достовірності знань, вирішення поставлених цілей та завдань й обґрунтованості зроблених висновків та рекомендацій, зокрема: *діалектичний* – задля дослідження теоретичних і нормативних положень щодо публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчових продуктів (у всіх розділах); *класифікації та групування* – для виокремлення ознак та особливостей і видів харчових продуктів (розділ 1), організаційних засад публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчових продуктів (розділи 2, 5); *історико-правовий* – з метою дослідження історіографії публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчових продуктів (підрозділ 1.2); *структурно-функціональний* – для дослідження особливостей діяльності і статусу публічних органів управління у сфері безпечності та якості харчових продуктів (розділ 2); *компаративний та моделювання* – задля вироблення пропозицій стосовно вдосконалення національної законодавчої бази, яка є основою публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчових продуктів (підрозділи 1.3., 2.1, 2.3); *соціологічний* – при здійсненні анкетування громадян та працівників у сфері безпечності та якості харчових продуктів і, відповідно, аналізі його результатів (підрозділ 3.1, 3.2, розділи 4, 5); *статистичний* – з метою аналізу та узагальнення емпіричної інформації, яка стосується теми дисертаційного дослідження (підрозділи 2.2, 2.3).

Метод *індукції* при дослідженні публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції використовувався при дослідженні сутності детермінант «харчові продукти», «виробництво харчових продуктів», «харчові добавки», «обіг харчових продуктів» (підрозділ 1.3); метод *дедукції* використано в дослідженні особливостей публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції при визначенні специфіки та напрямів державного управління харчової промисловості та місця в ній харчових продуктів (підрозділи 1.2, 1.3, 2.2, 2.3). Метод *синтезу* у роботі використовувався при дослідженні дефінієндума «харчовий продукт» (підрозділ 1.3).

Нормативно-правову основу дослідження склали загальні та спеціальні нормативні джерела: Конституція України, чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, проекти нормативних актів, що закріплюють особливості публічного адміністрування сферою безпечності та якості харчових продуктів.

Емпіричну базу дослідження становлять: анкетування 300 громадян щодо стану та проблем публічного адміністрування сфери безпечності та якості харчових продуктів; статистичні відомості щодо публічного адміністрування сферою безпечності та якістю харчових продуктів з 2014 по 2018 рр.; статистичні дані Міністерства аграрної політики України з 2014 по 2018 рр.; правова публіцистика, довідкові видання.

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що дисертація є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права визначити сутність та особливості публічного адміністрування сферою

безпеки та якості харчових продуктів та сформулювати авторське бачення шляхів її удосконалення. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Зокрема:

у перше:

– запропоновано в структурі компетентного державного органу або ж в структурі іншого підприємства незалежно від форми власності запровадити спеціальну кваліфіковану штатну одиницю – куратора оператора ринку щодо отримання сертифікату НАССР;

– доведено необхідність запровадження он-лайн сертифікації харчових продуктів операторів ринку, що дасть можливість, по-перше, виключити людський фактор, тобто контакт між суб'єктом звернення (оператором ринку) та уповноваженою особою; по-друге, оптимізує процедуру сертифікації за принципом «єдиного вікна» – суб'єкт зможе зекономити час та пройти сертифікаційні процедури без особистої присутності; по-третє, унеможливить прояви корупції, коли за здійснення сертифікаційних дій уповноважена особа компетентного суб'єкта зможе за певну вигоду для себе пришвидшити чи оминати окремі дії під час адміністративного провадження з отримання відповідного сертифікату; по-четверте, реалізація даного виду сертифікації дасть можливість запровадити «знеособлений» характер сертифікації, коли пакет документів реєструється не від імені суб'єкта оператора ринку, а під окремим номером, а результат розгляду сертифікаційної справи направляється на вказану в заявці електронну пошту, при цьому видача сертифіката відбувається за принципом єдиного вікна у відповідні дні та години прийому компетентного органу;

– наведено аргументи доцільності впровадження проекту державної програми допомоги операторам ринків з метою переобладнання, покращення систем управління якістю, отриманням сертифіката НАССР, що дасть можливість виходу українського експортера харчової продукції на міжнародний рівень, та отримання нових фінансових інвестицій до державного бюджету;

– аргументовано доцільність виокремлення галузі споживчого права України, де предметом галузі споживчого права є правові відносини, що виникають у процесі виробництва, реалізації, споживання продукції, а також державного захисту прав споживачів. Доведено, що інститут харчових продуктів, специфіка регулювання безпеки та якості харчової продукції, їх види відносяться до спеціалізованої частини споживчого права;

– запропоновано та розроблено проект Кодексу безпеки та якості харчової продукції, що дасть можливість удосконалити предметність якості та безпеки харчових продуктів, гармонізовано впровадити міжнародні стандарти показників якості та безпеки харчових продуктів, котрі повинні відповідати індикаторам продовольчої безпеки та контролю за ними;

– доведено необхідність прийняття Закону України «Про гігієнічні вимоги щодо поводження з харчовими продуктами тваринного походження»;

– сформульовано обґрунтовані пропозиції щодо внесення змін та доповнень до нормативних актів України, а саме: Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»; Кодексу України про адміністративні правопорушення; постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 402 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, яка підлягає державному ветеринарно-санітарному контролю та нагляду, і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною ветеринарною та фітосанітарною службою»; Положення про Державну службу з безпеки харчових продуктів і захисту прав споживачів;

удосконалено:

– поняття «дієтичні добавки», «функціональне харчування», «дитяче харчування», «харчовий продукт», «організація виробництва харчової продукції», «дозвіл у сфері безпечності та якості харчових продуктів», «дозвільне провадження у сфері безпечності та якості харчових продуктів», «реєстраційне провадження у сфері безпечності та якості харчових продуктів», «сертифікація харчових продуктів», «державний контроль у сфері безпечності та якості харчових продуктів», «нагляд за безпечністю та якістю харчових продуктів»;

– мету, цілі, особливості здійснення та стадії сертифікації харчових продуктів;

– поняття, систему та порядок державного контролю у сфері безпечності та якості харчових продуктів, а також запропоновано розділити суб'єктів, що здійснюють функцію контролю в досліджуваній сфері, на три групи: загальні суб'єкти; спеціальні суб'єкти; суб'єкти громадської контрольної ініціативи;

– теоретичні підходи щодо виокремлення відповідальності за порушення законодавства у сфері безпечності та якості харчових продуктів як окремого підінституту адміністративної відповідальності;

– напрямки удосконалення публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції;

– пропозиції щодо підвищення якості публічного адміністрування сферою безпечності та якості харчових продуктів на підставі досвіду Канади, Німеччини, Данії, Швеції, Хорватії, Грузії та відповідно запропоновано імплементувати окремі положення в національну практику;

дістало подальшого розвитку:

– систематизація видів харчових продуктів залежно від: особливостей; ознаки призначення; природнього походження; ознаки хімічного складу; збагачення речовинами різного походження; функціональності харчових продуктів; урахування лікувальної дії; вмісту корисних речовин; вікових категорій; видів теплової обробки; розміщення товару у торгових мережах; ступеня обробки; ступеня забруднення; методів консервування;

– місце сервісних засобів публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчових продуктів у предметі адміністративного процесу;

– система критеріїв, відповідно до яких оцінюється ступінь ризику від провадження операторами ринку господарської діяльності, яка пов'язана з виробництвом, реалізацією та/або обігом харчових продуктів та/або інших об'єктів санітарних заходів;

– теоретичні підходи щодо виокремлення стадій та особливостей дозвільного провадження у сфері безпечності та якості харчових продуктів та реєстраційного провадження у сфері безпечності та якості харчових продуктів залежно від об'єкта реєстрації та відповідно виокремлено стадії даного провадження;

– аргументи щодо неузгодженості вирішення питання, що стосується обов'язку здійснення нагляду за відповідністю харчової продукції показникам якості та безпечності, який покладено на уповноважених осіб Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, а обов'язок вилучення з обігу даної продукції покладено безпосередньо на власника даної харчової продукції.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертаційному дослідженні висновки і пропозиції можуть бути використані у:

– освітньому процесі – як основа для подальшого вивчення публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчових продуктів (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 27.06.2018; акт впровадження Інституту підвищення кваліфікації Київського національного торговельно-економічного університету від 02.07.2018 № 17р.);

– практичній діяльності – щодо запропонованих автором напрямів удосконалення публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції (акт впровадження Об'єднання підприємств хлібопекарської промисловості «УКРХЛІБПРОМ» від 04.06.2018);

– правозастосовній діяльності – під час опрацювання змін і доповнень до нормативно-правових актів, якими врегульовано сферу безпечності та якості харчових продуктів в Україні, зокрема щодо внесення змін та доповнень до Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» та у частині здійснення контролю і нагляду за безпечністю та якістю харчових продуктів, а також необхідності визначення порядку здійснення нагляду за діяльністю операторів ринку, в тому числі агропродовольчих ринків; Кодексу України про адміністративні правопорушення – в частині передбачення адміністративної відповідальності за невиконання законних вимог посадових осіб Державної служби України питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (акт впровадження Комітету Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин від 06.07.2018 № 04-11/16-138).

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації, теоретичні та практичні висновки й рекомендації оприлюднено на науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах: «Єдність адміністративно-

правової думки в умовах 100-річчя соборності України» (м. Київ, 18 лютого 2018 р.); «Права людини та публічне врядування» (м. Чернівці, 15 березня 2018 р.); «Права людини та проблеми організації і функціонування публічної адміністрації в умовах становлення громадського суспільства в Україні» (м. Запоріжжя, 27-28 квітня 2018 р.); «Стратегія екологічної безпеки України: соціально-економічний та правовий вимір» (м. Львів, 11 травня 2018 р.); «Актуальні питання адміністративного права і процесу» (м. Київ, 24 травня 2018 р.); «Актуальні питання реформування правової системи України» (м. Дніпро, 6-7 липня 2018 р.); «Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування» (м. Київ, 13-14 липня 2018 р.); «Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення» (м. Запоріжжя, 27-28 липня 2018 р.); «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (м. Одеса, 10-11 серпня 2018 р.); «Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки» (м. Харків, 14-15 вересня 2018 р.).

Публікації. Основні положення дисертації знайшли своє відображення у тридцяти шести наукових публікаціях, з яких одна монографія, двадцять статей у журналах, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, п'ять статей у науковому періодичному виданні іноземних держав, а також десяти тезах виступів на науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах.

Структура та обсяг дисертації. Структура дисертації обумовлена її метою, завданнями, об'єктом і предметом, а також логікою розкриття теми дослідження, викладанням його результатів. Робота складається із основної частини (вступу, п'яти розділів, що включають шістьнадцять підрозділів, висновків), списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 487 сторінок, з яких основного тексту – 385 сторінок. Список використаних джерел містить 455 найменувань і займає 42 сторінки. Додатки викладено на 38-и сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації; визначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; охарактеризовано мету, задачі, об'єкт, предмет і методи дослідження; розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів; наведено відомості про їх апробацію та впровадження, а також щодо кількості публікацій, структури й обсягу роботи.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні засади публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції» складається з п'яти підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Стан та методологія публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції»* доведено, що методологія – це фундаментальне поєднання прийомів, способів, засобів та методів дослідження, які об'єднанні у певну систему та реалізують максимально точну інформацію

про досліджувані процесу та явища. В той же час під методологічною основою дослідження слід розуміти основне, вихідне положення, на якому ґрунтується саме наукове дослідження. Аргументовано, що методологія публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції – це сукупність принципів, засобів, методів і форм організації та проведення наукового пізнання публічного адміністрування безпечності і якості харчової продукції. Зазначається, що результати та ефективність наукової і практичної діяльності особи залежать від двох взаємопов'язаних критеріїв: по-перше, активність суб'єкта пізнання, тобто особи, яка діє або на що спрямована пізнавальна діяльність (об'єкт пізнання); по-друге, види та порядок застосування способів, прийомів і засобів, які використовує суб'єкт пізнання при здійсненні пізнавального процесу. Йдеться про вирішення проблеми вибору методу наукового пізнання або наукового дослідження. Поняття «метод» у широкому розумінні означає «шлях до чогось» або спосіб діяльності суб'єкта в будь-якій її формі. У роботі проаналізовано систему методів пізнання та наведено приклади використання їх при проведенні дослідження публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції.

У підрозділі 1.2 «Історіографія та еволюція публічного адміністрування безпечності і якості харчової продукції» здійснено дослідження генезису становлення публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції. Автором виокремлено такі періоди розвитку зазначеного інституту: «зародковий період», починався з I ст. н.е. та закінчувався X ст. н.е. Період з X ст. до XVIII ст. можна умовно назвати «феодальним». Наступний період починався з XVIII ст. та закінчувався на початку XX і мав назву «імперський». Подальший період починався у 1920-ті роки і закінчився на початку Другої світової війни у 1940-х роках, мав назву «часткове формування». Ще один період мав початок у післявоєнні роки – з кінця 1940 років і закінчувався на початку 1990-х років, мав назву «сталий розвиток». Останній період має назву «українська гармонізація» і почався з 1990-х років, триваючи дотепер. Відповідно, автором виокремлено характерні ознаки виникнення та розвитку публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції.

Підрозділ 1.3 «Сутність детермінант «харчові продукти», «виробництво харчових продуктів», «харчові добавки», «обіг харчових продуктів» з позиції правового розуміння» присвячено дослідженню поняття харчових продуктів та супутніх до нього понять «харчові добавки», «обіг харчових продуктів», «виробництво харчових продуктів». Встановлено, що сьогодні у законодавстві не існує єдиної позиції щодо розуміння поняття «харчові продукти» та його кількісно-якісного складу, безпосередньо це твердження стосується води як складової харчової продукції. Аргументовано вилучити воду з переліку харчових продуктів та розмежувати ці терміни як самостійні категорії. Одночасно запропоновано також вилучити харчові добавки зі змісту поняття «харчовий продукт» на підставі того, що харчова добавка не може буди харчовим продуктом, вона є речовиною, що має своє навантаження щодо

смакових якостей продукту і не забезпечує фізіологічні потреби людини в енергії та будівельному матеріалі як харчові продукти. Потреба людини в харчових продуктах виражається енергією, що міститься в компонентах їхніх складників, і вимірюється у кілокалоріях (ккал), що відсутнє у харчових добавках. В результаті наукових обґрунтувань доведено, що жувальну гумку як вид харчової продукції у сучасних умовах додано законодавцем на підставі лобювання інтересів виробника. Відповідно жувальна гумка – це кулінарний виріб, що має активний вплив на психічний стан особи і не може бути віднесений до поняття «харчовий продукт». Автором надано власну дефініцію «харчовий продукт» та запропоновано внести зміни та доповнення до ст. 1 «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів».

Доведено, що організація виробництва харчової продукції – це процес виготовлення продукції на підприємствах харчової промисловості.

Обґрунтовано, що предметом галузі споживчого права є правові відносини, що виникають у процесі виробництва, реалізації, споживання продукції, а також державного захисту прав споживачів. Доведено, що інститут харчових продуктів, специфіка регулювання безпеки та якості харчової продукції, їх види відносяться до спеціалізованої частини споживчого права.

У підрозділі 1.4 «Принципи публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції» визначено, що «принцип» є теоретичне узагальнення найбільш типового, що констатує і виражає закономірність, покладену в основу пізнання взагалі або в основу будь-якої галузі знань. У роботі запропоновано авторське поняття «принципи публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції».

Доведено, що систему принципів безпечності та якості харчових продуктів складають: загальні принципи безпечності та якості харчових продуктів; принципи технологічного процесу безпечності та якості харчових продуктів.

До першої групи відносяться: принцип орієнтації на споживача; принцип стандарту якості харчових продуктів; принцип конкурентоспроможності; принцип врахування особливостей різних сегментів ринку; принципи роботи на підвищення репутації і захист торговельної марки; принцип орієнтації на певний тип ринку (внутрішній, зовнішній); принцип довіри до харчових продуктів, зменшення ризиків захворювання від їх вживання. До другої групи відносяться принципи: виявлення небезпечних факторів вироблення харчових продуктів; простежуваності безпечності та якості харчових продуктів; визначення критичних точок контролю; системності перевірки щодо вироблення харчових продуктів; документування вироблення харчових продуктів; системи моніторингу технологічних процесів вироблення харчових продуктів; ефективності контролю безпечності та якості харчових продуктів; відповідальності оператора ринку харчової продукції; визначеності повноважень державного інспектору безпечності та якості харчових продуктів.

У підрозділі 1.5 «Види харчових продуктів» доведено, що об'єднання харчових продуктів за видовими особливостями дасть змогу автоматизувати

процес збору та обробки відомостей про товар; полегшить дослідження споживчих властивостей харчових товарів, формування системи вимог до продуктів харчування, облік і планування їх обороту; полегшить розробку раціональних методів упаковки, організує оптимальні режими зберігання і транспортування харчових продуктів; сприятиме раціональному розміщенню товарів у торговельному залі і на складі; створить підґрунтя для сертифікації товарів харчування; дозволить виявити купівельний попит на харчові продукти.

Обґрунтовано, що за характерними особливостями харчові продукти можна згрупувати таким чином: за ознакою призначення; за природнім походженням; за ознакою хімічного складу; за збагаченням речовинами різного походження; функціональні харчові продукти; з урахуванням лікувальної дії; за вмістом корисних речовин; за віковими категоріям; за видами теплової обробки; згідно з розміщенням товару у торгових мережах; за ступенем обробки; за ступенем забруднення; за методами консервування.

Запропоновано доповнити закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» статтею «Класифікація видів харчових продуктів», що стане інформаційною базою для аналізу структури та структурних зрушень в економіці, вимірювання ступеня концентрації та диференціації системи харчових продуктів, оцінювання збалансованості окремих їх складових тощо.

Розділ 2 «Адміністративно-правовий механізм публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції» складається із чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Поняття адміністративно-правового механізму публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції» доведено, що публічне адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції реалізовується через системне застосування засобів, що діють відповідно до визначеного механізму і націлених на отримання якісного результату. Оскільки безпечність та якість самі не можуть забезпечуватися та проявлятися, то ними необхідно управляти (адмініструвати). Публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку. В свою чергу публічне адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції – це регламентована нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції, спрямована на виконання нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень щодо забезпечення безпечності та якості харчової продукції. Механізм публічного адміністрування становить собою систему, яка забезпечує практичну реалізацію публічного адміністрування для досягнення визначених цілей, він має свою структуру, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням. Механізм публічного адміністрування у сфері

безпеки та якості харчової продукції є складовою механізмом публічного адміністрування. У роботі представлено авторське визначення даного поняття. Складовими структурами зазначеного механізму визначаються: суб'єкт і об'єкт адміністрування; система нормативно-правових актів та засоби адміністрування сферою безпеки та якості харчової продукції.

У підрозділі 2.2 «Нормативно-правове регулювання публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції» здійснено детальний аналіз нормативно-правових актів, якими врегульовано відносини у сфері безпеки та якості харчової продукції.

Встановлено, що нормативно-правові акти, якими урегульовано публічне адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції, – це волевиявлення (рішення) компетентного суб'єкта, що має письмову форму та містить правові норми, котрі урегульовують публічне адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції і забезпечує їх виконання.

Визначено, що нормативні акти, які регулюють публічне адміністрування безпеки та якості харчових продуктів, можна поділити на загальні та спеціальні.

Відповідно, до загальних нормативно-правових актів віднесено закони України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про ветеринарну медицину», «Про карантин рослин», «Про захист прав споживачів», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про стандартизацію», «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про питну воду та питне водопостачання», «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», низка інших законодавчих та підзаконних актів України. До спеціальних нормативно-правових актів віднесено: закони України «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів», «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції», «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них», «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів», «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції»; постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку етикетування харчових продуктів, які містять генетично модифіковані організми або вироблені з їх використанням та вводяться в обіг»; накази Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних норм та правил «Медичні вимоги до якості та безпеки харчових продуктів та продовольчої сировини», «Про затвердження Переліку харчових продуктів, щодо яких здійснюється контроль вмісту генетично модифікованих організмів»; наказ Міністерства аграрної політики України «Про встановлення максимального вмісту ерукової кислоти в оліях, жирах та їх сумішах, призначених для споживання людиною, та у харчових

продуктах, які містять олії та жири» тощо. Автором проаналізовано зміст перерахованих нормативно-правових актів. Запропоновано ряд змін та доповнень до окремих нормативно-правових актів.

З метою підвищення якості та безпечності продуктів харчування автором запропоновано розроблення та прийняття Кодексу безпечності та якості харчової продукції (проект якого розроблено та представлено у додатках до роботи), це дасть можливість удосконалити предметність якості та безпечності харчових продуктів, гармонізовано впровадити міжнародні стандарти показників якості та безпечності харчових продуктів, котрі повинні відповідати індикаторам продовольчої безпеки та контролю за ними.

У підрозділі 2.3 «Публічна адміністрація як суб'єкт адміністрування безпечності та якості харчової продукції» встановлено, що публічна адміністрація представляє собою систему організаційно-структурних утворень, які наділені владними повноваженнями та забезпечують виконання законодавчих приписів та інші управлінські функції.

Суб'єктами публічної адміністрації у сфері безпечності та якості продуктів є Кабінет Міністрів України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство аграрної політики та продовольства України; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; Державна служба з питань безпечності та якості харчових продуктів та захисту прав споживачі інші органи та установи. Автором здійснено детальний аналіз повноважень наведених органів. Зауважено, що узагальнення всіх повноважень щодо безпечності та якості харчових продуктів в одному органі, а саме в Державній службі з безпеки харчових продуктів і захисту прав споживачів, є занадто об'ємним. Якщо вивчити європейську практику, то майже ніде немає універсального органу, який би поєднував питання контролю за якістю та безпечністю харчової продукції з функціями забезпечення захисту прав споживачів в цілому. Автором запропоновано розмежувати повноваження з безпеки харчових продуктів та захист прав споживачів, передавши останні іншому органу, наприклад Державній службі із захисту прав споживачів.

В той же час внесено пропозицію доповнити Положення про Державну службу з безпеки харчових продуктів і захисту прав споживачів окремим завданням: цілеспрямована інформаційна й просвітницька робота у сфері прав споживачів.

У підрозділі 2.4 «Засоби публічного адміністрування безпечності та якості харчових продуктів» встановлено, що впровадження системи адміністрування якістю та/або безпечністю харчових продуктів є вимогою законодавства України, в якому проголошено, що особи, які займаються виробництвом або введенням в обіг харчових продуктів, повинні застосовувати санітарні заходи та належну практику виробництва, системи НАССР та/або інші системи забезпечення безпечності та якості під час виробництва та обігу харчових продуктів. Система адміністрування вимагає застосування засобів, котрі мають ефективний результат при досягненні основної мети, пов'язаної із

забезпеченням безпечності та якості продукції та конкурентоспроможності підприємств.

Встановлено, що засобами публічного адміністрування безпечності та якості харчових продуктів є регламентовані правовими нормами способи, які застосовуються публічною адміністрацією для ефективного адміністрування безпечності та якості харчових продуктів.

Відповідно, для адміністрування безпечності та якості харчових продуктів застосовують такі адміністративні засоби, як: ліцензії, квоти, стандарти тощо.

Розділ 3 «Сервісні засоби публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Дозволи як засіб публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції» визначено місце сервісних засобів публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчових продуктів в предметі адміністративного процесу.

Автором розкрито поняття дозволу як засобу публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції, а також визначено особливості та види даного дозволу.

Запропоновано дозвільне провадження у сфері безпечності та якості харчових продуктів розглядати в широкому та вузькому розумінні. В широкому значенні – це сукупність правил, які на законодавчому рівні регламентують та регулюють порядок виробництва, обігу, ввезення (пересилання) на митну територію України та/або вивезення (пересилаються) з неї, а також забезпечують безпечність та якість харчових продуктів. У вузькому значенні – це законодавчо регламентована діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів, яка активізується лише за зверненням фізичної чи юридичної особи щодо отримання (видачі) документу дозвільного характеру з метою провадження певного виду господарської діяльності щодо виробництва, зберігання, обігу, перевезення харчових продуктів.

Дозвільне провадження у сфері безпечності та якості харчових продуктів складається з таких стадій: 1) звернення суб'єкта звернення до уповноваженого органу влади із заявою; 2) розгляд заяви суб'єкта звернення та доданих до неї документів; 3) прийняття рішення про видачу дозволу чи відмову у видачі дозволу; 4) оскарження прийнятого рішення; 5) видача дозволу.

У підрозділі 3.2 «Реєстрація як засіб публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції» розкрито поняття та особливості реєстраційної діяльності у сфері безпечності та якості харчової продукції.

Запропоновано реєстраційну діяльність класифікувати таким чином: 1) залежно від рівня компетентного органу: а) центральний орган виконавчої влади; б) територіальні органи центральних органів виконавчої влади; в) центри надання адміністративних послуг; 2) залежно від інституціональної приналежності: а) вид процесуальної діяльності компетентних суб'єктів; б) вид адміністративної послуги; 3) залежно від кількості вчинюваних дій: а) звичайна,

тобто оператор ринку в обов'язковому порядку проходить всі (обов'язкові) стадії реєстраційного провадження; б) кумулятивна – для здійснення якої подається одна заява та за результатами якої присвоюється один особистий реєстраційний номер; в) експрес-реєстрація – передбачає огляд звіту відповідних міжнародних організацій, які обґрунтовують можливість використання харчового продукту та характеризується коротшим терміном реєстрації; 4) залежно від предмета: а) потужності з виробництва та/або обігу харчових продуктів; б) транспортний засіб, що використовується як потужність з реалізації харчових продуктів кінцевим споживачам або виключно для перевезення харчових продуктів, яке не пов'язане з експлуатацією належної йому зареєстрованої потужності; в) новітні харчові продукти; г) харчові добавки; д) ароматизатори, за винятком окремої групи ароматизаторів, визначених центральним органом виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я; е) ензими; є) допоміжні матеріали для переробки та матеріали, що контактують з харчовими продуктами, які вперше вводяться в обіг та/або вперше використовуються на території України; ж) вода питна, яку планується віднести до категорії «вода природна мінеральна».

Реєстраційне провадження у сфері безпечності та якості харчових продуктів – це сукупність послідовних дій компетентних центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів у сфері охорони здоров'я та безпечності і якості харчових продуктів, яка спрямована на реєстрацію потужностей з виробництва та/або обігу харчових продуктів, а також об'єктів санітарних заходів у порядку, передбаченому законами або підзаконними нормативними правовими актами за заявами фізичних і юридичних осіб.

Виокремлено стадії реєстраційного провадження у сфері безпечності та якості харчових продуктів та розкрито їх зміст.

У підрозділі 3.3 «Сертифікація як засіб публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції» розкрито поняття, особливості, мету, цілі та порядок здійснення сертифікації харчової продукції.

Визначено, що метою сертифікації харчової продукції є забезпечення впевненості споживача, що харчова продукція, яка виробляється оператором ринку, відповідає встановленим вимогам, що забезпечують безпечність та якість харчового продукту, та не містить небезпечних фізико-хімічних, токсичних речовин, із вмістом радіонуклідів, пестицидів, мікробіології, мікотоксинів та інших негативних показників, які можуть впливати на безпеку продуктів харчування.

Сертифікація харчової продукції здійснюється з метою: 1) підтвердження показників якості продукції, заявлених оператором ринку; 2) захисту споживачів від недобросовісності оператора ринку чи агропродовольчого ринку; 3) здійснення нагляду та контролю за безпечністю харчових продуктів для навколишнього середовища, життя, здоров'я кінцевого споживача, а також запобігання реалізації такої продукції; 4) підвищення конкурентоспроможного рівня та іміджевості оператора ринку; 5) розширення вибору споживача в

харчових продуктах, що дає можливість більшого вибору за різними критеріями: ціна, виробник, склад харчового продукту тощо; б) створення фундаментальних умов для виходу на міжнародний рівень вітчизняних операторів ринку.

Стадіями сертифікації харчової продукції є:

I. Подання заявки та необхідних документів заявником на проведення сертифікації продукції.

II. Здійснення аналізування інформації, яка була надана заявником.

III. Прийняття рішення за заявкою про початок здійснення сертифікації.

IV. Відкриття сертифікаційного провадження харчової продукції.

V. Аналіз одержаних результатів та прийняття рішення щодо можливості (неможливості) видачі сертифікату відповідності.

VI. Оскарження прийнятого органом сертифікації рішення.

VII. Видача сертифікату відповідності харчової продукції чи оформлення листа про відмову у видачі сертифікату відповідності харчових продуктів.

Метою сертифікації харчової продукції є забезпечення впевненості споживача, що харчова продукція, яка виробляється оператором ринку, відповідає встановленим вимогам, що забезпечують безпечність та якість харчового продукту, та не містить небезпечних фізико-хімічних, токсичних речовин, радіонуклідів, пестицидів, мікробіології, мікотоксинів та інших негативних показників, які можуть впливати на безпеку продуктів харчування.

Розділ 4 «Управлінські засоби публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 4.1 «Контроль як засіб публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції» визначено поняття, особливості та місце контролю як засобу публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчових продуктів в адміністративно-правовій діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації.

Визначено, що державний контроль у сфері безпечності та якості харчових продуктів – це компетентна діяльність органів публічної адміністрації та їх посадових осіб із використанням специфічних форм і методів, а також міжнародних організацій та громадських формувань, яка передбачає можливість оперативного втручання в діяльність операторів ринку (в тому числі агропродовольчого ринку), застосування заходів щодо попередження та усунення порушень законодавчих норм, якими встановлено вимоги безпечності та якості харчових продуктів, та за необхідності – застосування заходів адміністративного примусу.

Контрольне провадження у сфері безпечності та якості харчових продуктів – це нормативно визначена, процесуально урегульована діяльність компетентних суб'єктів публічної адміністрації через уповноважених осіб та представників громадськості, яка направлена на перевірку відповідності діяльності операторів ринку вимогам законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також усунення наслідків невідповідності та притягнення до відповідальності за порушення відповідних вимог.

Контрольне провадження у сфері безпечності та якості харчових продуктів складається з таких стадій: 1) збір інформації; 2) аналітична; 3) прийняття рішення; 4) оскарження рішення; 5) корегуюча.

У підрозділі 4.2 «Нагляд як засіб публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції» визначено поняття та порядок здійснення нагляду за безпечністю та якістю харчової продукції.

Зазначено, що суб'єкти, уповноважені здійснювати державний нагляд у сфері безпечності та якості харчових продуктів, при здійсненні своєї наглядової функції повинні враховувати ряд критеріїв, відповідно до яких оцінюється ступінь ризику від провадження операторами ринку господарської діяльності, пов'язаної з виробництвом, реалізацією та/або обігом харчових продуктів та/або інших об'єктів санітарних заходів (крім матеріалів, що контактують з харчовими продуктами). Також, незважаючи на важливість здійснення такого нагляду, перевірки як форма здійснення нагляду в досліджуваній сфері здійснюються все ж у певний період, тобто законодавець визначає періодичність здійснення нагляду.

Акцентовано на існуючих колізіях в нормативних актах, якими урегульовано відносини в досліджуваній сфері. Зазначено, що ч. 2 ст. 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та норми постанови Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 752 «Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю)» визначають, що планові заходи державного нагляду (контролю) здійснюються органом державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання, яка віднесена до високого ступеня ризику, не частіше одного разу на два роки. Разом з тим пунктом 6 Постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 402 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, яка підлягає державному ветеринарно-санітарному контролю та нагляду, і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною ветеринарною та фітосанітарною службою» чітко визначено, що планові заходи державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику здійснюються не частіше одного разу на рік. Доведено необхідність привести норми постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 402 та положення Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та норми постанови Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 752 у відповідність шляхом внесення змін до п. 6 постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 402 та передбачити, що планові заходи державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику здійснюються не частіше одного разу на два роки.

Зазначено, що обов'язок здійснення нагляду за відповідністю харчової продукції показникам якості та безпечності покладено на уповноважених осіб Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, тоді як обов'язок вилучення з обігу даної продукції покладено безпосередньо на власника даної харчової продукції. Водночас нагляд за тим, чи добросовісно зазначають виробники склад продукту та чи дотримуються вимог щодо маркування, здійснюють відповідні контролюючі органи.

У підрозділі 4.3 «Адміністративна відповідальність за порушення законодавства у сфері безпечності та якості харчової продукції» визначено, що адміністративна відповідальність за порушення законодавства у сфері безпечності та якості харчових продуктів – це урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність компетентних суб'єктів, яка спрямована на примусове застосування до правопорушника правообмежувальних заходів матеріально та морального характеру за вчинене ним правопорушення, що визначене Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законами України, які урегульовують відносини у сфері безпечності та якості харчових продуктів.

Особливостями адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері безпечності та якості харчових продуктів є: 1) адміністративне правопорушення – це підстава для притягнення до адміністративної відповідальності, що передбачена ст. 65 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» та ст. 42-2 КУпАП; 2) даний інститут передбачає застосування до юридичних осіб штрафу у розмірі від 10 до 50 мінімальних заробітних плат (від 37230 до 186150 грн.), а до фізичних осіб – підприємців – від 6 до 40 мінімальних заробітних плат (від 22338 до 148920 грн.); до фізичних осіб – штрафу у розмірі від 8 до 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 136 до 340 грн.) з конфіскацією зазначеної продукції або без такої, до посадових осіб – штрафу у розмірі від 15 до 50 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (від 255 до 850 грн.) з конфіскацією зазначеної продукції або без такої; 3) види складів адміністративних правопорушень, що визначають підстави адміністративної відповідальності за порушення законодавства про харчові продукти, врегульовано відповідними нормативно-правовими актами; 4) суб'єктами притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про харчові продукти є уповноважені публічні органи управління, зокрема державний інспектор та державний ветеринарний інспектор; 5) до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про харчові продукти притягаються винні особи, що вчинили протиправне діяння, наприклад порушення встановлених законодавством гігієнічних вимог до виробництва та/або обігу харчових продуктів або кормів; виробництво, зберігання харчових продуктів або кормів без отримання експлуатаційного дозволу на відповідну потужність тощо; 6) суб'єктом відповідальності є юридичні особи (оператор

ринку); фізичні особи – підприємці; фізичні особи; посадові особи; 7) одиницею виміру грошового стягнення є мінімальна заробітна плата та неоподатковуваний мінімумів доходів громадян; 8) акт про притягнення до адміністративної відповідальності приймається одноосібно у формі припису щодо усунення порушень, передбачених п. 2-4, 6, 8, 9, 11, 12 ч. 1 ст. 65 КУпАП, якщо вони вчинені вперше протягом останніх трьох років, та складання протоколу про порушення законодавства про харчові продукти; 9) право складати протоколи про адміністративні правопорушення у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів має центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів (ст. 42-1, 42-2, 107, 166-22, 188-22 КУпАП).

Виокремлено та розкрито об'єктивні та суб'єктивні ознаки складу адміністративних правопорушень у сфері безпечності та якості харчових продуктів.

Запропоновано внести зміни та доповнити ч. 4 ст. 166-22; ст. 188-22; п. 14, 15 ч. 1 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Розділ 5 «Шляхи вдосконалення публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 5.1 «Міжнародний досвід публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції» приділено увагу здійсненню публічного адміністрування безпечності та якості харчових продуктів в таких державах, як Канада, Німеччина, Данія, Швеція, Хорватія, Словенія, Польща, Грузія, Білорусь.

Зазначимо, що відповідно до положень Директиви 93/43/ЄЕС «Про гігієну харчових продуктів» визначено обов'язок для країн-членів ЄС з 14 грудня 1995 року впровадження в національне законодавство принципів НАССР та основних принципів гігієни харчових продуктів та необхідність їх застосування на всіх підприємствах, які працюють з харчовими продуктами.

Корисним є міжнародний досвід Канади, Німеччини, Данії, Швеції, Хорватії, які особливу увагу приділяють інформуванню населення про правильність вибору харчових продуктів, а також про відповідальність операторів ринку за порушення норм законодавства у сфері безпечності та якості харчових продуктів. В даних країнах набула поширення смайл-система харчових продуктів, яка дозволяє розміщувати на видноті в усіх закладах як роздрібною та оптовою торгівлі, так і громадського харчування відповідні смайли, які видаються за результатами перевірок інспекторами контрольних зон.

Позитивним вбачається досвід Грузії в частині здійснення кодифікації законодавства, яким урегульовано відносини у сфері безпечності та якості харчових продуктів. Зазначимо, що даним актом задекларовано не лише загальні теоретичні категорії сфери, але і чітко визначено та розкрито види адміністративних правопорушень, які застосовуються до бізнес-операторів за порушення законодавства в досліджуваній сфері (близько 20). Також у Грузії постановою уряду «Про біовиробництво» з 01 серпня 2015 року впроваджено в

дію так зване біовиробництво харчових продуктів, регламентовано порядок набуття статусу біовиробника та процедуру сертифікації бізнес-оператора як біовиробника.

Бажано було б також врахувати досвід Швеції стосовно прозорості результатів перевірок, а також розміщення на сайті відповідного державного органу «чорного списку» продуктів із зазначенням країн їх походження, аби споживачі могли знайти інформацію щодо забруднювачів у харчовій продукції.

У підрозділі 5.2 «Напрямки вдосконалення публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції» виокремлено напрямки удосконалення публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції, зокрема: 1) запровадження здійснення громадського контролю та, відповідно, статусу «громадський контролер»; 2) здійснення нагляду за наявністю в акредитованих лабораторій власного спеціального обладнання для здійснення контролю харчових продуктів на визначення їх безпеки та якості; 3) здійснення контролю і нагляду за діяльністю акредитованих лабораторій, в тому числі проведення незалежного аудиту (можливо, із залученням міжнародних компаній) постійно діючих процедур; 4) контроль за кваліфікацією аудиторів (спеціалістів) НАССР, які присвоюють сертифікат НАССР українським операторам ринку; 5) організація та забезпечення здійснення навчальних курсів, тренінгів, семінарів для кадрів, які мають кваліфікацію проводити відповідні лабораторні дослідження; 6) контроль за показниками безпеки сільськогосподарської продукції, яка вирощена вздовж узбіч доріг, приватним збором молока та реалізацією молочних продуктів, а також за умовами забою домашньої худоби; 7) усунення проблеми інформаційного «голоду» щодо визначення новітніх передових технологій визначення стану показників безпеки та якості харчових продуктів; 8) необхідність удосконалення інтерфейсу та наповнення сайту спеціального органу у сфері безпеки та якості харчових продуктів – Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту прав споживачів; 9) запровадження такої штатної одиниці у структурі компетентного державного органу або ж у структурі іншого підприємства незалежно від форми власності, як куратор оператора ринку щодо отримання сертифікату НАССР; 10) усунення проблеми невідповідності сучасного обладнання державним стандартам; 11) запровадження он-лайн сертифікації шляхом знеособлення сертифікаційної справи; 12) урегулювання порядку та умов повернення бракованої (простроченої) продукції; 13) розробка і впровадження державних програм допомоги операторам ринків.

Результати проведеного нами анкетування показали, що одним з актуальних напрямків, на думку 55% опитаних респондентів з числа операторів ринку, є запровадження такої штатної одиниці у структурі компетентного державного органу або у структурі іншого підприємства незалежно від форми власності, як куратор оператора ринку щодо отримання сертифікату НАССР. При цьому оператори ринку акцентують на необхідності виключення

корупційних механізмів шляхом укладення платного договору на здійснення супроводження суб'єкта, який бажає отримати поради, консультації, роз'яснення та іншу кваліфіковану допомогу з метою отримання сертифіката НАССР. Водночас 84 % респондентів з числа операторів ринку зазначили, що поруч з державним контролем за діяльністю акредитованих лабораторій повинен також здійснюватися незалежний аудит (можливо, із залученням міжнародних компаній) постійно діючих процедур, заснованих на принципах НАССР щодо перевірки безперервності та ефективності їх застосування, у тому числі: 1) документації; 2) ведення записів; 3) процесів, що впливають на безпечність харчових продуктів та/або кормів; 4) системи внутрішнього контролю оператора ринку; 5) коригувальних дій, вжитих оператором ринку внаслідок аналізу виявлених невідповідностей; 6) кваліфікації персоналу. При цьому даний незалежний аудит постійно діючих процедур може здійснюватися за заявкою оператора ринку як в порядку плановості, так і позапланово.

Запропоновано доповнити пункт 8 Положення про Національне агентство з акредитації України положеннями такого змісту: «здійснює організацію та забезпечує проведення підвищення кваліфікації спеціалістів акредитованих лабораторій».

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації наведено теоретичне узагальнення та вирішення нової наукової проблеми, що полягає у відсутності в адміністративно-правовій науці концептуального дослідження сутності, теоретичних та прикладних засад публічного адміністрування сфери безпечності та якості харчових продуктів. На основі узагальнення відповідних концепцій вітчизняних і зарубіжних учених, законодавства визначається низка нових наукових положень та висновків, тлумачиться чинне національне законодавство, міжнародно-правові акти, сформульовано пропозиції та рекомендації удосконалення публічного адміністрування сфери безпечності та якості харчових продуктів, а саме:

1. Методологія публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції – це сукупність принципів, засобів, методів і форм організації та проведення наукового пізнання публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції.

2. Генезис становлення публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції пройшов тернистий шлях, відповідно до якого можна виокремити періоди історичного розвитку: «зародковий період», починався з I ст. н.е. та закінчувався X ст. н.е.; період з X ст. до XVIII ст. можна умовно назвати «феодальним». Наступний період починався з XVIII ст. та закінчувався на початку XX ст., мав назву «імперський». Подальший період розпочався у 1920-ті роки і закінчився на початку Другої світової війни у 1940-х роках, мав назву «часткове формування». Ще один період мав початок у післявоєнні роки з

кінця 1940-х рр., закінчувався на початку 1990-х років і він мав назву «сталій розвиток». Останній період має назву «українська гармонізація», почався з 1990-х років і триває дотепер. Відповідно, автором виокремлено характерні ознаки виникнення та розвитку публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції.

3. Харчовий продукт – це натуральний чи перероблений продукт, що вживається у їжу людиною. До таких відносяться також продукти дитячого харчування, дієтичні продукти, безалкогольні та алкогольні напої, продукти, що котрі мають харчову цінність, де харчова цінність – це сукупність властивостей харчових продуктів, що забезпечують фізіологічні потреби людини в енергії та будівельному матеріалі. Вона визначається насамперед їхнім хімічним складом та ступенем засвоюваності нашим організмом.

4. Доведено, що систему принципів безпечності та якості харчових продуктів складають: загальні принципи безпечності та якості харчових продуктів; принципи технологічного процесу безпечності та якості харчових продуктів. До першої групи відносяться: принцип орієнтації на споживача; принцип стандарту якості харчових продуктів; принцип конкурентоспроможності; принцип врахування особливостей різних сегментів ринку; принципи роботи на підвищення репутації і захист торговельної марки; принцип орієнтації на певний тип ринку (внутрішній, зовнішній); принцип довіри до харчових продуктів, зменшення ризиків захворювання від їх вживання. До другої групи відносяться принципи: виявлення небезпечних факторів вироблення харчових продуктів; простежуваності безпечності та якості харчових продуктів; визначення критичних точок контролю; системності перевірки щодо вироблення харчових продуктів; документування вироблення харчових продуктів; системи моніторингу технологічних процесів вироблення харчових продуктів; ефективності контролю безпечності та якості харчових продуктів; відповідальності оператора ринку харчової продукції; визначеності повноважень державного інспектору безпечності та якості харчових продуктів.

5. У результаті наукового дослідження видів харчових продуктів, їх хімічних властивостей, призначення, технологій виготовлення запропоновано розмежувати за відповідними групами. Так, за характерними особливостями харчові продукти можна згрупувати: за ознакою призначення; за природнім походженням; за ознакою хімічного складу; за збагаченням речовинами різного походження; функціональні харчові продукти; з урахуванням лікувальної дії; за вмістом корисних речовин; за віковими категоріям; за видами теплової обробки; згідно з розміщенням товару у торгових мережах; за ступенем обробки; за ступенем забруднення; за методами консервування.

6. Публічне адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції – регламентована нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції, спрямована на виконання нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень щодо забезпечення безпечності та якості харчової

продукції. Механізм публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції являє собою взаємопов'язану, злагоджену організацію забезпечення компетентними органами публічної адміністрації та її посадовими особами шляхом застосування розгалуженої системи правових засобів, безпечності та якості харчових продуктів, захисту та задоволення потреб споживача. Складовими структури зазначеного механізму визначаються: суб'єкт і об'єкт адміністрування; система нормативно-правових актів та засоби адміністрування сферою безпечності та якості харчової продукції.

7. Засобами публічного адміністрування безпечності та якості харчових продуктів є регламентовані правовими нормами способи, які застосовуються публічною адміністрацією для ефективного адміністрування безпечності та якості харчових продуктів. Відповідно, для адміністрування безпечності та якості харчових продуктів застосовують такі адміністративні засоби, як: ліцензії, квоти, стандарти тощо.

8. На підставі дослідження системи нормативно-правових актів, якими урегульовано сферу безпечності та якості харчової продукції запропоновано розроблення та прийняття Кодексу безпечності та якості харчової продукції (проект якого розроблено та представлено у додатках до роботи), це дасть можливість удосконалити предметність якості та безпечності харчових продуктів, гармонізовано впровадити міжнародні стандарти показників якості та безпечності харчових продуктів, котрі повинні відповідати індикаторам продовольчої безпеки та контролю за ними.

9. Зауважено, що узагальнення всіх повноважень щодо безпечності та якості харчових продуктів в одному органі, а саме в Державній службі з безпеки харчових продуктів і захисту прав споживачів, є занадто об'ємним. І якщо дослідити європейську практику, то майже ніде немає універсального органу, який би поєднував питання контролю за якістю та безпечністю харчової продукції з функціями забезпечення захисту прав споживачів в цілому. Відповідно, запропоновано розмежувати повноваження з безпеки харчових продуктів та захист прав споживачів, передавши останні іншому органу, наприклад Державній службі з захисту прав споживачів. Внесено пропозицію доповнити Положення про Державну службу з безпеки харчових продуктів і захисту прав споживачів окремим завданням: цілеспрямована інформаційна й просвітницька робота у сфері прав споживачів.

10. Дозвіл у сфері безпечності та якості харчових продуктів – це надане уповноваженою посадовою особою територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у галузі ветеринарної медицини, сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, ідентифікації та реєстрації тварин, санітарного законодавства право суб'єкта звернення здійснювати господарську діяльність пов'язану з виробництвом та/або зберіганням харчових продуктів тваринного походження, обігом харчової продукції, ввезенням (вивезенням) харчової продукції та/або реалізацією (оптовою реалізацією) сільськогосподарської

продукції, в тому числі харчових продуктів, на спеціально оснащених та відведених місцях на підставах встановлених законодавчими актами.

11. Стадіям реєстраційного провадження у сфері безпечності і якості харчових продуктів є: I) порушення реєстраційної справи; II) розгляд заяви та доданих документів до неї; III) прийняття рішення компетентним органом; IV) оскарження рішення у справі (факультативна стадія); V) виконання прийнятого рішення.

12. Сертифікація харчових продуктів – це самостійна форма здійснення оцінки відповідності харчових продуктів, яка дає можливість оператору ринку отримати підтвердження відповідності, тоді як кінцевий споживач має можливість бути впевненим, що обрана ним харчова продукція є безпечною та якісною.

13. Запропоновано контроль у сфері безпечності та якості харчових продуктів класифікувати залежно від: 1) черговості здійснення: первинний; повторний; похідний; 2) специфіки об'єкта: загальний; обов'язковий; вибірковий; 3) організаційного рівня: міжнародний; державний; громадський; внутрішній; 4) об'єкта: потужності оператора ринку; продукти тваринного походження; продукти рослинного походження; 5) територіальної ознаки: зовнішній; внутрішній; 6) періодичності: щорічний; плановий; ситуативний.

Визначено, що суб'єкти, які здійснюють функцію контролю в досліджуваній сфері, умовно можна поділити на три великі групи: загальні суб'єкти; спеціальні суб'єкти; суб'єкти громадської контрольної ініціативи.

14. Нагляд за безпечністю та якістю харчових продуктів – це діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється на підставі законодавчо визначених норм, предметом якої є перевірка дотримання вимог законодавства операторами ринку та їх потужностей на яких здійснюється первинне виробництво, виробництво, реалізація та/або обіг харчових продуктів та/або інших об'єктів санітарних заходів з метою забезпечення харчових продуктів вимогами безпечності та якості.

15. Запропоновано вкладку «Нормативно-правове забезпечення» сайту Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів систематизувати та заповнити за ієрархією таким чином: 1) міжнародні договори; 2) закони України; 3) акти Президента України; 4) акти центральних органів виконавчої влади (накази, розпорядження, текст ДСТУ, ТУ); 5) акти місцевих органів влади; 6) акти органів місцевого самоврядування. При цьому дані вкладки повинні бути активними та перебувати у відкритому доступі, окрім, звісно, інформації з обмеженим доступом.

16. Запропоновано внести зміни до:

– Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» та доповнити:

статтю 1 Закону пунктом 96 такого змісту: «нагляд за безпечністю та якістю харчових продуктів – це діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється на підставі законодавчо визначених норм,

предметом якої є перевірка дотримання вимог законодавства операторами ринку та їх потужностей, на яких здійснюється первинне виробництво, виробництво, реалізація та/або обіг харчових продуктів, та/або інших об'єктів санітарних заходів з метою забезпечення харчових продуктів вимогами безпечності та якості»; статтю 1 – дефініціями «дієтичні добавки»; «дитяче харчування»; «харчовий продукт» (у новій редакції);

статтю 32¹ «Функціональний харчовий продукт»;

статтю 39-1 таким змістом: «Нагляд у сфері безпечності та якості харчових продуктів. Нагляд у сфері безпечності та якості харчових продуктів здійснюється уповноваженими особами центрального органу виконавчої влади у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування. Порядок здійснення нагляду за діяльністю операторів ринку, в тому числі агропродовольчих ринків, визначається цим Законом, а також законами України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», а також підзаконними нормативно-правовими актами»;

– Кодекс України про адміністративні правопорушення: доповнити статтю 166-22 КУпАП частиною 4 такого змісту: «Використання незареєстрованих потужностей, передбачених Законом України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», іншими актами законодавства, а також невиконання визначеного законом обов'язку щодо впровадження на потужностях постійно діючих процедур, заснованих на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР), – тягне за собою накладення штрафу на юридичних осіб у розмірі від двохсот п'ятдесяти до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, на фізичних осіб – підприємців – у розмірі ста до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян». Також пропонуємо внести зміни до ст. 188-22 та викласти її в такій редакції:

«Стаття 188-22. Невиконання законних вимог посадових осіб Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Невиконання законних вимог посадових осіб державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів щодо знищення небезпечних для споживання людиною, твариною чи для іншого використання харчових продуктів, харчових добавок, ароматизаторів, дієтичних добавок та допоміжних матеріалів для переробки харчових продуктів – тягне за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»;

пункт 14 ч. 1 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення виключити, а пункт 15 ч. 1 ст. 255 викласти в такій редакції: «– органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів (статті 42-1, 42-2, 107, 166-22, 188-22)».

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

Монографія, рецензії:

1. Запотоцька О.В. Управління сферою безпечності та якості харчової продукції в Україні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Київ: Видавничий центр «Кафедра», 2018. 400 с.

Рецензії:

Колпаков В.К. Управління сферою безпечності та якості харчової продукції в Україні: адміністративно-правове дослідження. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 4. Т. 2. С. 181-182.

Бородін І.Л. Управління сферою безпечності та якості харчової продукції в Україні: адміністративно-правове дослідження. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. № 51. Ч. 2. С. 203-204.

Статті у наукових, зокрема електронних, фахових виданнях України:

2. Запотоцька О.В. Загальна характеристика стадій сертифікаційного провадження у сфері безпечності та якості харчової продукції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Випуск 2. Том 3. С. 187-191.

3. Запотоцька О.В. Поняття, характерні риси та особливості сертифікації як засіб публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Випуск 41. Т. 3. С. 127-130.

4. Запотоцька О.В. Поняття та зміст дозволу як засобу публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчових продуктів. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету*. 2017. № 30. Т. 1. С. 111-114.

5. Запотоцька О.В. Поняття та стадії дозвільного провадження у сфері безпечності та якості харчових продуктів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 6 (21). С. 38-42.

6. Запотоцька О.В. Особливості здійснення реєстрації потужностей операторів ринку у сфері безпечності та якості харчових продуктів. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2018. № 2. С. 28-33.

7. Запотоцька О.В. Поняття та особливості контролю як засобу публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 3. С. 45-51.

8. Запотоцька О.В. Форми та види контролю у сфері безпечності та якості харчових продуктів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. № 5. С. 37-41.

9. Запотоцька О.В. Нагляд як засіб публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції. *Науковий вісник Міжнародного*

гуманітарного університету. 2018. № 32. С. 120-126.

10. Запотоцька О.В. Недоліки законодавчого забезпечення нагляду у сфері безпечності та якості харчових продуктів. *Право і суспільство*. 2018. № 3. С. 115-121.

11. Запотоцька О.В. Загальна характеристика адміністративної відповідальності у сфері безпечності та якості харчових продуктів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1. С. 113-117.

12. Запотоцька О.В. Особливості адміністративної відповідальності у сфері безпечності та якості харчових продуктів. *Право та державне управління*. 2018. № 2. С. 34-40.

13. Запотоцька О.В. Публічне адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції на прикладі країн ЄС. *Порівняльне аналітичне право*. 2018. № 2. С. 209-211. URL: http://pap.in.ua/2_2018/61.pdf.

14. Запотоцька О.В. Поняття адміністративно-правового механізму публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2018. № 33. С. 71-74.

15. Запотоцька О.В. Принципи публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. № 3. С. 37-40.

16. Запотоцька О.В. Види харчових продуктів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 2. С. 169-173.

17. Запотоцька О.В. Генезис виникнення та розвитку публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 7. С. 101-106.

18. Запотоцька О.В. Розмежування правових категорій «харчові продукти», «виробництво харчових продуктів», «харчові добавки», «обіг харчових продуктів». *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 2. С. 40-45.

19. Запотоцька О.В. Публічна адміністрація як суб'єкт адміністрування безпечності та якості харчової продукції. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Право». 2018. № 4. Т. 1. С. 122-126.

20. Запотоцька О.В. Поняття засобів публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 4. С. 112-116.

21. Запотоцька О.В. Законодавчі підходи щодо поняття та особливостей харчових продуктів. *Науковий журнал Приватне та публічне право*. 2018. № 3. С. 32-35.

*Статті у наукових періодичних виданнях інших держав з напрямку,
з якого підготовлено дисертацію:*

22. Запотоцька О.В. Структура реєстраційного провадження у сфері безпечності та якості харчових продуктів стаття. *Web of Scholar*. 2018. № 6 (24). Р. 3-12.

23. Запотоцька О.В. Теоретико-практичні засади організації та здійснення нагляду за дотриманням вимог безпечності та якості харчових продуктів. *Science*

and Education a New Dimension. 2018. № 6. С. 23-30.

24. Запотоцкая Е.В. Направления совершенствования публичного администрирования у сфере безопасности и качества пищевой продукции. *«LegeasiViata»*. 2018. № 7/2. С. 27-32.

25. Zapototska O. Current issues and prospects for the development of food safety and quality in Ukraine. *Visegrad journal on human rights*. Bratislava, 2018. № 3. С. 87-92.

26. Запотоцкая Е.В. Сравнительно-правовой аспект публичного администрирования сферы и качества продуктов питания в Украине и Канаде. *«LegeasiViata»*. 2018. № 8/2. С. 35-38.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

27. Запотоцька О.В. Довільне провадження як засіб публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції. *Єдність адміністративно-правової думки в умовах 100-річчя соборності України: матеріали круглого столу* (м. Київ, 18 лютого 2018 р.). К.: Нац. акад. внутр. справ, 2018. С. 114-119.

28. Запотоцька О.В. Дозвіл як сервісний засіб публічного адміністрування. *Права людини та публічне врядування: збірник матеріалів всеукраїнського форуму, 15 березня 2018 р., м. Чернівці / уклад. І.В. Ковбас, А.М. Худик, В.А. Вдовічен, С.Б. Боднар, П.І. Крайній*. Чернівці: Технодрук, 2018. С. 82-85.

29. Запотоцька О.В. Поняття та ознаки реєстрації як засобу публічного адміністрування. *Права людини та проблеми організації і функціонування публічної адміністрації в умовах становлення громадянського суспільства в Україні: міжнародна науково-практична конференція* (м. Запоріжжя, 27-28 квітня 2018 р.). Запоріжжя: ГО «Істина», 2018. С. 78-81.

30. Запотоцька О.В. Екологічна сертифікація як інструмент сталого розвитку нації: збірник матеріалів III Круглого столу «Стратегія екологічної безпеки України: соціально-економічний та правовий вимір» (м. Львів, 11 травня 2018 р.). Л.: Навчально-науковий Інститут права та психології Національного університету «Львівська політехніка», 2018. С. 119-123.

31. Запотоцька О.В. Актуальні проблеми публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчових продуктів в Україні. *Актуальні питання адміністративного права і процесу: матеріали науково-практичного семінару* (м. Київ, 24 травня 2018 р.). Київ: Видавничий центр «Кафедра», 2018. С. 58-61.

32. Запотоцька О.В. Особливості забезпечення вимог безпечності та якості харчових продуктів в Сполучених Штатах Америки. *Актуальні питання реформування правової системи України: міжнародна науково-практична конференція* (м. Дніпро, 6-7 липня 2018 р.). Дніпро: ГО «Правовий Світ», 2018. С. 62-65.

33. Запотоцька О.В. Особливості адміністративної відповідальності за порушення норм, якими урегульовано відносини у сфері безпечності та якості харчової продукції в Грузії. *Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування: матеріали*

міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 13-14 липня 2018 р.). К.: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 38-42.

34. Запотоцька О.В. Центральні органи виконавчої влади як суб'єкти публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчових продуктів. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення*: міжнародна науково-практична конференція (м. Запоріжжя, 27-28 липня 2018 р.). Запоріжжя: ГО «Істина», 2018. С. 54-58.

35. Запотоцька О.В. Повноваження Державної служби з питань безпечності та якості харчових продуктів та захисту прав споживачів як суб'єкта адміністрування безпечності та якості харчової продукції. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики*: міжнародна науково-практична конференція (м. Одеса, 10-11 серпня 2018 р.). Одеса: Причорноморська фундація права, 2018. С. 45-49.

36. Запотоцька О.В. Щодо питання створення в Україні комплексної галузі права – споживчого права. *Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки*: міжнародна науково-практична конференція (м. Харків, 14-15 вересня 2018 р.). Х.: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2018. С. 32-35.

АНОТАЦІЯ

Запотоцька О.В. Публічне адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України. – Дніпро, 2019.

В роботі розкрито теоретико-методологічні засади публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції. Визначено історіографію та еволюцію публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції. Розкрито сутність детермінант «харчові продукти», «виробництво харчових продуктів», «харчові добавки», «обіг харчових продуктів» з позиції правового розуміння. З'ясовано принципи публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції. Розкрито види харчових продуктів.

Визначено поняття адміністративно-правового механізму публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції. Охарактеризовано нормативно-правове регулювання публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції. Розкрито повноваження та компетенцію публічної адміністрації як суб'єкта адміністрування безпечності та якості харчової продукції. Визначено поняття засобів публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції.

Розкрито поняття, особливості та порядок здійснення дозвільного провадження у сфері безпечності та якості харчової продукції, реєстраційного провадження, сертифікаційного провадження у сфері безпечності та якості харчової продукції.

Визначено поняття та особливості контролю та нагляду як засобів публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції. З'ясовано засади адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері безпечності та якості харчової продукції.

Досліджено міжнародний досвід публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції та виокремлено напрямки вдосконалення публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції.

Ключові слова: харчовий продукт, публічне адміністрування, нагляд, контроль, адміністративна відповідальність у сфері харчової продукції, сервісні засоби публічного адміністрування; управлінські засоби публічного адміністрування.

SUMMARY

Zapototska O.V. Public administration in the sphere of food safety and quality. – *The manuscript.*

Thesis for a Doctor's of Law Degree in the specialty 12.00.07 – «Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law». – The Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. – Dnipro, 2019.

The paper reveals the theoretical and methodological principles of public administration of food safety and quality. It determines the historiography and evolution of public administration of food safety and quality. The author determines the notions of «food products», «food production», «food additives», «circulation of food products» from the standpoint of legal understanding. The principles of public administration of food safety and quality are determined. Types of food products are discovered.

It is determined that the methodology of public administration of food safety and quality is a set of principles, instruments, methods and forms of organization and scientific learning of public administration in the sphere of food safety and quality.

It has been determined that a food product is a natural or a processed product that is consumed by human beings, and includes baby food, dietary food, soft drinks and alcoholic beverages having some nutritional value. The nutritional value is a set of properties of food products that satisfy the physiological needs of man in energy and building material. It is determined primarily by the chemical composition and degree of digestibility by our body.

The system of principles of food safety and quality has been proved to be: general principles of food safety and quality; the principles of the technological process of food safety and quality.

It has been determined that public administration in the sphere of food safety and quality is activities of the subjects of public administration in the sphere of food safety and quality regulated by normative and legal acts, aimed at implementing regulations through the adoption of administrative decisions on ensuring safety and quality food products. The public administration mechanism in the sphere of food safety and quality is an interconnected, coordinated framework being implemented by

competent authorities of public administration and its officials through the application of an extensive system of legal means to maintain the food safety and quality, protect and meet the consumer's needs. The structural components of this mechanism are the subject and the object of administration; a system of legal acts and means of administering the food safety and quality.

It is noted that accumulation of all powers and competences regarding the food safety and quality under the auspices of one agency, namely the State Food Safety and Consumer Protection Service, is too voluminous. If one considers the European practice, there is a very rare occasion when one universal body combines the powers to control the quality and safety of food products with the functions of ensuring the protection of consumer rights in general. Accordingly, it is proposed to delineate powers of food safety and consumer protection by transferring them to another agency, for example, the State Consumer Protection Service. The proposal is made to supplement the Regulations on the State Service for Food Safety and Consumer Rights Protection with a specific objective: targeted information and educational work in the sphere of consumer rights protection.

The concept, features and stages of service and administrative tools of public administration in the sphere of food safety and quality have been disclosed.

The directions of improvement of public administration in the sphere of food safety and quality have been set out as follows: 1. Execution of public control and respective introduction of the "public controller" status; 2. Supervision over availability of the special equipment for the control of food products at the accredited laboratories to determine the food safety and quality; 3. Control and supervision of activities of accredited laboratories, including conducting an independent audit (possibly with participation of international companies) of ongoing procedures; 4. Control of qualification of the HACCP auditors (specialists), who assign the HACCP certificate to Ukrainian market operators; 5. Organization and implementation of training courses, trainings, seminars for specialists qualified to carry out appropriate laboratory tests; 6. Control of the safety of agricultural products grown along the roadside, private milk collection and sales of dairy products, as well as of livestock slaughtering; 7. Elimination of the "hunger" for information on the advanced technologies for determining the indicators of food safety and quality; 8. The need to improve the interface and content of the web site of a special agency in the sphere of food safety and quality - the State Service for Food Safety and Consumer Rights Protection; 9. Introduction of a staffing position in the competent state agency or at another enterprise, regardless of the form of ownership - the supervisor of the market operator to obtain the HACCP certificate; 10. Elimination of the problem of inconsistency of modern equipment with state standards; 11. Introduction of on-line certification by automation of the certification process; 12. Regulation of the procedure and terms of return of defective (overdue) products; 13. Development and implementation of programs of state aid to market operators.

Keywords: *food product, public administration, supervision, control, administrative responsibility in the sphere of food products, service tools of public administration; management tools of public administration.*