

## ВДГУК

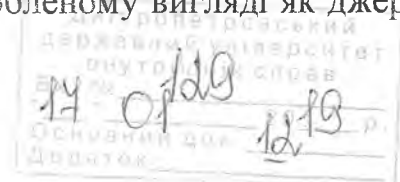
офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора,  
Заслуженого діяча науки і техніки України Безпалової Ольги Ігорівни на  
дисертацію Запотоцької Олени Василівни на тему: «Публічне  
адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції»,  
подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за  
спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Одним із стратегічних завдань України як економічно стабільної та безпечної країни є створення та розвиток харчової індустрії, що збільшить експортний потік держави та підвищить валютний зріст та бюджетні надходження.

Харчова промисловість – галузь економіки, що об'єднує сукупність підприємств з виробництва та реалізації харчової продукції, які забезпечують потреби внутрішнього та зовнішнього ринків у продовольчих товарах. Ця галузь є одним із складників національної економіки. Вона спроможна забезпечити внутрішні потреби в продовольчих товарах, на які припадає 60% особистого споживання матеріальних благ населення.

На сьогодні харчова промисловість входить у першу п'ятірку галузей, що наповнюють державний бюджет, посідає друге місце (після чорної металургії та обробки металу) за обсягами виробництва продукції у структурі промислового виробництва України. Частка харчової промисловості в загальному обсязі реалізації продукції промисловості протягом 2004–2008 рр. коливалась у межах 15–16%, а у 2009 році сягнула 19,8%, у 2012 р. цей показник становив 16,4%, відповідно у 2017 – 11%.

Основною складовою харчової промисловості є харчова продукція. Харчові продукти - це об'єкти тваринного та рослинного походження, які використовуються в їжу в натуральному чи переробленому вигляді як джерела



енергії, харчових, біологічних та смако-ароматичних речовин. Харчування населення країни належить до найважливіших чинників, що визначають здоров'я нації, її потенціал та перспективи розвитку.

В той же час, на сьогоднішній день, сучасний стан розвитку сфери безпеки та якості харчових продуктів в Україні характеризується багатьма недоліками. Реформаційні зміни, що торкнулися сфери безпеки та якості харчових продуктів, на жаль, виявили проблеми, що пов'язані з: кадровим скороченням майже знищені фахівці, і, відповідно, зникають такі наукові напрями, як токсикологія, гігієна праці, радіаційна гігієна гігієна дітей та підлітків; зменшилася чисельність епідеміологічного підрозділу, підрозділу профілактичної дезінфекції та гігієни харчування; скороченням функцій призвело до обмеження можливості санітарної служби оперативно реагувати на потенційні загрози через вживання неякісних харчових продуктів; не до кінця законодавчо прописана діяльність створених державних центрів гігієни та епідеміології; залишилось вкрай мало кваліфікованих працівників, які могли б здійснити перевірку виробників харчової продукції згідно з міжнародними стандартами HACCP, ISO, IFS та ін. При цьому залишається відкритим питання щодо загального кадрового забезпечення та відсутність молодих спеціалістів у службі, що мають замінити спеціалістів пенсійного віку; недостатньо фінансується Державна служба з питань безпеки та якості харчових продуктів та захисту прав споживачів.

Саме тому, обрана тема дисертаційного дослідження Запотоцької Олени Василівни є актуальною, своєчасною та відповідає вимогам сучасності а результати наукових пошуків автора мають науковий, практичний характер.

На сьогодні дисертаційне дослідження Запотоцької Олени Василівни є першою в сучасній адміністративно-правовій науці спробою ґрунтовного та фундаментального аналізу публічного адміністрування сфери безпеки та якості харчової продукції. Зі змісту дисертації вбачається, що її основоположною базою стали праці щодо загальної проблематики

адміністративного права та процесу, а також дослідження науковців з теорії держави та права, менеджменту, фінансового права та ін.

При цьому досліджуване автором питання має багатоаспектний характер і потребує виокремлення у його рамках низки важливих питань.

З огляду на викладене, а також зважаючи на відсутність комплексних монографічних наукових праць із досліджуваної проблематики в науці адміністративного права, необхідність реформування діючого законодавства у цій сфері та активізації відповідної законопроектної роботи, тема дисертаційного дослідження Запотоцької О.В. є актуальною та своєчасною.

#### **Достовірність та наукова новизна одержаних результатів.**

Достовірність одержаних результатів досягнута дисертантом завдяки використанню значного масиву вітчизняної та зарубіжної наукової, нормативної та публіцистичної літератури. При цьому, як вже підкреслювалось, враховані праці фахівців філософії, соціології, теорії права, адміністративного, адміністративно-процесуального, міжнародного права тощо. Акцентовано увагу на дослідженні положень чинного та перспективного вітчизняного законодавства.

Цінність роботи полягає у ґрунтовному аналізі публічного адміністрування сфери безпеки та якості харчової продукції, окресленні можливих шляхів теоретичного, нормативного та практичного удосконалення та розвитку даного сфери адміністрування. Зважаючи на це можна констатувати, що достовірність отриманих висновків та обґрунтованість запропонованих пропозицій і рекомендацій визначається правильно обраним методологічним підходом до здійсненого дослідження, достатнім використанням наукового, нормативного та емпіричного матеріалу. Звертає на себе увагу також намагання дисертанта працювати на різних рівнях наукового дослідження – від фундаментального до науково-прикладного. Кількість та якість використаних матеріалів, докладність їх аналізу створює передумови для забезпечення достатнього рівня достовірності та обґрунтованості дисертаційної

роботи.

**Наукова новизна результатів дисертації** одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним монографічним дослідженням, присвяченим публічному адмініструванню сфери безпеки та якості харчової продукції. У результаті дисертаційного дослідження сформульовано та обґрунтовано низку концептуальних положень, що відрізняються науковою новизною і мають важливе теоретичне та практичне значення. Оцінюючи наукову новизну основних положень, висновків і рекомендацій, слід відзначити, що у роботі порушені раніше недостатньо розроблені наукові та практичні завдання, розв'язання яких дозволило отримати результати теоретико-прикладного характеру.

На схвалення заслуговують більшість положень наукової новизни, які виносяться на захист (с. 23-26 дисертації). Насамперед, це стосується обґрунтування автором пропозиції 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»; виокремлено стадії дозвільного провадження в сфері безпеки та якості харчових продуктів; визначено особливості реєстраційного провадження в

сфері безпечності та якості харчових продуктів залежно від об'єкту реєстрації та відповідно виокремлено стадії даного провадження; 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 тощо.

Структура роботи, виклад її тексту, оформлення здійсненні відповідно до вимог, які пред'являються до докторських дисертацій.

В першому розділі «Теоретико-методологічні засади публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції» розкрито: стан та методологія публічного адміністрування безпечності якості та харчової продукції; історіографію та еволюцію публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції; види харчових продуктів; принципи публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції; сутність детермінант «харчові продукти», «виробництво харчових продуктів», «харчові добавки», «обіг харчових продуктів» з позиції правового розуміння.

Аргументовано, 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 результаті наукового дослідження видів харчових продуктів, їх хімічних властивостей, призначення, технологій виготовлення запропоновано

розподілити їх за такими групами: за призначенням; за природним походженням; за хімічним складом; 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 в торгових мережах; за ступенем обробки; за ступенем забруднення; за методами консервування.

Другий розділ «Адміністративно-правовий механізм публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції» присвячено актуальним питанням, що розкривають поняття адміністративно-правового механізму публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції; систему нормативно-правового регулювання публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції; поняття засобів публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції; повноваження та компетенцію публічної адміністрації як суб'єкта адміністрування безпеки та якості харчової продукції.

Механізм публічного адміністрування у сфері безпеки 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, безпеки та якості харчових продуктів, захисту та задоволення потреб споживача. Складниками структури зазначеного механізму визначаються: суб'єкт і об'єкт адміністрування; система нормативно-правових актів та засоби адміністрування сферою безпеки та якості харчової продукції.

На підставі дослідження системи нормативно-правових актів, якими урегульовано сферу безпеки та якості харчової продукції запропоновано розроблення та прийняття Кодексу безпеки та якості харчової продукції (проект якого представлений у додатках до роботи), що дасть можливість удосконалити предметність якості та безпеки

харчових продуктів, гармонізовано впровадити міжнародні стандарти показників якості та безпечності харчових продуктів, що повинні відповідати індикаторам продовольчої безпеки та контролю за ними.

Також запропоновано прийняти Закон України «Про гігієнічні вимоги щодо поводження з харчовими продуктами тваринного походження», для забезпечення високого рівня захисту здоров'я споживачів від небезпечних харчових продуктів на всіх рівнях виготовлення харчової продукції тваринного походження.

У третьому розділі «Сервісні засоби публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції» надано адміністративно-правову характеристику дозволам як засобам публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції; сертифікації як засобу публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції; реєстрації як засобу публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції.

Місце сервісних засобів публічного адміністрування в предметі адміністративного процесу визначається такими чинниками: 1) сервісні засоби реалізуються в процесі адміністративно-процедурної діяльності суб'єктів публічної адміністрації; 2) мають владно-управлінський характер; 3) реалізуються в процесі взаємодії суб'єктів публічної адміністрації їх посадових осіб та фізичних і юридичних осіб як суб'єктів звернення до компетентного органу; 4) результатом їх застосування є отримання певного акту (дозвіл, ліцензія, сертифікат, висновок тощо) чи здійснення юридично значущих дій (здійснення державної реєстрації); 5) є інструментом, який використовує публічна адміністрація для задоволення прав та інтересів фізичних та юридичних осіб в публічно-правовій площині; 6) наділені індивідуальним характером застосування; 7) здійснюються лише у формі безконфліктного адміністративного провадження, що характеризуються стадійністю застосування.

У четвертому розділі «Управлінські засоби публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції» визначено засади контролю як засобу публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції; нагляду як засобу публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції; адміністративній відповідальності за правопорушення у сфері безпеки та якості харчової продукції.

Контрольне провадження у сфері безпеки та якості харчових продуктів – це нормативно визначена, процесуально урегульована діяльність компетентних суб'єктів публічної адміністрації через уповноважених осіб та представників громадськості, спрямована 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 безпеки та якості харчових продуктів складається з таких стадій: 1) збір інформації; 2) аналітична; 3) прийняття рішення; 4) оскарження рішення; 5) корегуюча.

У п'ятому розділі «Шляхи вдосконалення публічного адміністрування безпеки та якості харчової продукції» розкрито міжнародний досвід публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції; виокремлено напрямки вдосконалення публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції.

Виокремлено напрямки удосконалення публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції: 1) запровадження громадського контролю та відповідно статусу «громадський контролер»; 2) нагляд за наявністю у 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, у тому числі, проведення незалежного аудиту (можливо з



залученням міжнародних компаній) постійно діючих процедур; 4) контроль за кваліфікацією аудиторів (спеціалістів) НАССР, які присвоюють сертифікат НАССР українським операторам ринку; 5) організація навчальних курсів, тренінгів, семінарів для кадрів, які мають кваліфікацію проводити відповідні лабораторні дослідження; 6) контроль за показниками безпеки сільськогосподарської продукції, вирощеної вздовж узбіч доріг, приватним збором молока та реалізацією молочних продуктів, а також за умовами забою домашньої худоби; 7) усунення проблеми інформаційного «голоду» щодо наявності новітніх передових технологій визначення стану показників безпеки та якості харчових продуктів; 8) 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 штатної одиниці в структурі компетентного державного органу або ж у структурі іншого підприємства незалежно від форми власності – куратора оператора ринку щодо отримання сертифікату НАССР; 10) усунення проблеми невідповідності сучасного обладнання державним стандартам; 11) запровадження он-лайн сертифікації, яка дозволить знеособити сертифікаційну справу; 12) урегулювання порядку та умов повернення бракованої (простроченої) продукції; 13) розробка і впровадження державних програм допомоги операторам ринків.

Наукове та практичне значення представленої дисертації полягає в тому, що результати роботи можуть бути використані: освітньому процесі (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 27.06.2018; акт впровадження Інституту підвищення кваліфікації Київського національного торговельно-економічного університету від 02.07.2018 №17); практичній діяльності (акт впровадження Об'єднання підприємств хлібопекарської промисловості «УКРХЛБПРОМ» від 04.06.2018); правозастосовній діяльності

(акт впровадження Комітету Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин від 06.07.2018 №04-11/16-138).

**Повнота викладення матеріалів у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Основні теоретичні положення і висновки, сформульовані у дисертації, опубліковані 36 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 (Словацька Республіка, Республіка Молдова (дві публікації), Республіка Польща, Угорська Республіка); а також десяти тезах виступів на міжнародних науково-практичних конференціях.

Основні положення, висновки і рекомендації, що містяться у дисертації, повністю відображені в авторефераті.

**Дискусійні положення та зауваження до дисертації.** Оцінюючи позитивно рецензовану роботу, необхідно вказати на наявність певних недостатньо аргументованих положень, дискусійних моментів та зауважень:

1. Досить умовними вбачаються виокремлені автором періоди та відповідно назви періодів генезису становлення публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції: «Зародковий період», «Феодальний період», «Імперський період», «період Часткового формування», «період Сталого розвитку», «період Української гармонізації». Яким чином назви періодів співвідносяться з предметом дисертаційного дослідження? Чим відрізняються по змісту період Сталого розвитку та період Української гармонізації?

2. Автором на с.125 внесена пропозиція прийняти закон України «Про харчові добавки». Втім, по-перше, не визначено ні структури, ні наведено проекту даного акту. По-друге, автор пропонує даним актом визначити систему адміністративної відповідальності, можливо мається на увазі виокремлення складів адміністративних правопорушень? По-третє, чи не буде зміст даного

акту дублювати окремі положення Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»?

3. Некоректним вбачається твердження автора на с.138, що суб'єкт і об'єкт є найпершими елементами механізму публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції, саме їх взаємодія відображена у нормативних документах, що регламентують вплив держави на сферу безпечності та якості харчової продукції. Головними та взаємозалежними складниками структури зазначеного механізму є: суб'єкт і об'єкт адміністрування; система нормативно-правових актів та засоби адміністрування сфери безпечності та якості харчової продукції. Саме тому, виокремлювати суб'єкта і об'єкта та надавати їм першозначення є не зовсім правильно.

4. На с.175 дисертації автор визначає, що 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, а в підрозділі 2.3. розкриває зміст повноважень та компетенції зазначених органів. Разом з тим, по-перше, чому автор не називає та е розкриває повноваження Президента України в досліджуваній сфері? По-друге, жодним чином не висвітлено питання повноважень та компетенції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в сфері безпечності та якості харчової продукції, чи автор вважає, що дані суб'єкти не мають відповідних повноважень?

5. На с. 370 дисертації автор розкриває зміст ознак адміністративних правопорушень в сфері безпечності та якості харчових продуктів. Разом з тим, однією з ознак називає суспільну шкідливість. Втім, вважаю, що рівень шкоди адміністративних правопорушень, які можуть вчинятися в досліджуваній сфері

діяльності дають можливість говорити не про суспільну шкідливість, а про суспільну небезпеку вчинюваного адміністративного правопорушення.

Разом із тим висловлені зауваження, насамперед, характеризують складність проблеми, що досліджується, вони істотно не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Запотоцької Олени Василівни.

### ВИСНОВОК

Дисертаційне дослідження Запотоцької Олени Василівни «Публічне адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції» є самостійною завершеною науково-дослідною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що вирішують важливе для науки адміністративного права питання – теоретичні та практичні аспекти публічного адміністрування в сфері безпечності та якості харчової продукції, а також рекомендації щодо удосконалення нормативних засад відповідного адміністрування.

Автореферат відповідає змісту дисертації, а в основних публікаціях розкрито її основний зміст.

Дисертація відповідає вимогам, що пред'являються до відповідного різновиду наукових робіт у положеннях Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Запотоцька Олена Василівна – заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

#### Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений діяч науки і техніки України,  
завідувач кафедри адміністративної  
діяльності поліції Харківського національного  
університету внутрішніх справ



О.І. Безпалова