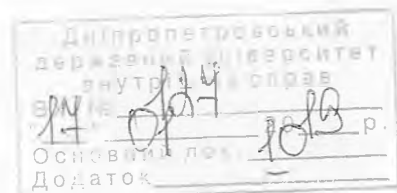


ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України Сербина Руслана Андрійовича – на дисертацію Запотоцької Олени Василівни «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. Для підтримання життєвих сил та своїх потреб людина будь-якого віку, статі, освіти, характеру, соціального статусу вимагає протягом всього свого життєвого циклу споживання товарів та послуг, якість яких впливає на її життя та життя суспільства. Проте вони не завжди відповідають природнім стандартам споживання, що впливає на здоров'я, енергетичний потенціал, добробут нації. Захист суспільства від неякісної продукції є невід'ємною складовою захисту людини державою. Саме споживач є рушійною силою ринку, яка впливає на його розвиток. Економічно розвинені країни велику увагу приділяють споживачу та його правам і потребам. 15 березня 1962 р. у Сполучених Штатах Америки офіційно визнано права споживача, затверджено «Білль о правах споживачів», а з 1983 р. міжнародна спільнота відзначає свято – Всесвітній день прав споживачів. На сьогодні основними постулатами прав споживача є право: на задоволення базових потреб; на чисте навколишнє середовище; на відшкодування шкоди; на споживчу освіту тощо.

У 1973 р. XXV сесія Консультативної Асамблеї Євросоюзу ухвалила «Хартію захисту споживачів». У 1985 р. Генеральна Асамблея ООН затвердила «Керівні принципи захисту інтересів споживачів», які повинні використовуватися урядами країн світу при реалізації політики захисту інтересів споживачів. Зазначені принципи спрямовані на захист споживачів від недоброякісних товарів (робіт, послуг), які можуть завдати шкоди здоров'ю та безпеці; сприяння економічним інтересам споживачів і їх захист; ефективні процедури розгляду скарг споживачів; отримання достовірної інформації, необхідної для компетентного вибору товару (робіт, послуг) відповідно до



індивідуальних запитів і потреб; просвіту споживачів, свободу створювати споживчі та інші відповідні групи або організації та можливість для таких організацій висловлювати свою точку зору під час прийняття рішень, які зачіпають їх інтереси.

Захист прав споживача є основою національної безпеки будь-якої країни, здоров'я нації – це сила та могутність держави, складова її добробуту. Саме тому сьогодні особливу увагу Україна повинна звернути на захист прав споживача, якість продукції та послуг, оскільки від цього залежить розвиток її економіки, побудова ринкових відносин європейського типу, сприймання країни в одному ряду з світовими монстрами економічного співтовариства, що диктують політику всесвітнього рівня.

В той же час, на сьогоднішній день, сучасний стан розвитку сфери безпечності та якості харчових продуктів в Україні характеризується багатьма недоліками. За таких умов виникає потреба в комплексному дослідженні історіографії та еволюція 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 та 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. При цьому, існуюча нормативно-правова база, якою врегульовано сферу безпечності та якості харчових продуктів, містить норми, зміст яких має очевидні суперечності, що зумовлює нестабільність національного законодавства, і йде не на користь розвитку досліджуваної сфери.

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 безпечності 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. Зокрема, це стосується потреби в дослідженні стану та методології публічного адміністрування безпечності якості та харчової продукції; дослідженні історіографії та еволюції публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції; визначенні сутності детермінант «харчові продукти», «виробництво харчових продуктів», «харчові добавки», «обіг харчових продуктів» з позиції правового розуміння; розкритті принципів публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції; розкритті видів харчових продуктів; дослідженні поняття адміністративно-правового механізму публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції; характеристиці нормативно-правового регулювання публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції; розкритті повноважень та компетенції публічної адміністрації як суб'єкта адміністрування безпечності та якості харчової продукції; розкритті поняття засобів публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції; визначенні змісту дозволів як засобу публічного адміністрування в сфері безпечності та якості харчової продукції; розкритті порядку реєстрації як засобу публічного адміністрування в сфері безпечності та якості харчової продукції; визначенні зміст та видів сертифікатів як засобу публічного адміністрування в сфері безпечності та якості харчової продукції; з'ясуванні сутності та особливостей контролю та нагляду як засобів публічного адміністрування в сфері безпечності та якості харчової продукції; розкритті поняття та змісту адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері безпечності та якості харчової продукції; характеристиці міжнародного досвіду публічного адміністрування в сфері безпечності та якості харчової продукції; визначенні напрямків вдосконалення публічного адміністрування в сфері

безпеки та якості харчової продукції; розробленні пропозицій щодо удосконалення публічного адміністрування в сфері безпеки та якості харчової продукції.

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 даної 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 безпеки 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 безпеки 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.

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

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.

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.

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.

Наукове та практичне значення представленої дисертації полягає в тому, що результати роботи можуть бути використані: освітньому процесі – як основа для подальшого вивчення публічного адміністрування в сфері безпеки 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 №17); практичній діяльності щодо запропонованих автором напрямів удосконалення публічного адміністрування у сфері безпеки 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 безпеки та якості харчових продуктів в Україні, зокрема, щодо внесення змін та доповнень до Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів» т в частині здійснення контролю та нагляду за безпекою 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 безпеки 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).

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. На с. 32 дисертації автором визначено, що при вивченні особливостей харчових добавок встановлено, що харчова добавка не може бути харчовим продуктом, вона є речовиною, що впливає на смакові якості продукту і не забезпечує фізіологічні потреби людини в енергії та будівельному матеріалі, як харчовий продукт. Втім в Законі України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» чітко визначено, що харчова добавка – речовина, яка зазвичай не вважається харчовим продуктом або його складником, але додається до харчового продукту з технологічною метою в процесі виробництва та в результаті стає невід'ємною частиною продукту. Саме тому, більш детальної аргументації потребує точка зору автора щодо необхідності виключення харчових добавок як видів харчових продуктів.

2. Дискусійною вбачається пропозиція автора щодо вилучення води з переліку харчових продуктів та розмежувати ці терміни як самостійні категорії та привести їх до тих. Адже відповідно п. 14 ст. 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» визначено, що вода питна - харчовий продукт, придатний для споживання людиною.

3. На с. 90-97 дисертації автором досліджується питання принципів публічного адміністрування в сфері безпечності та якості харчової продукції. Разом з тим, автором запропоновано дані принципи поділяти на загальні принципи безпечності та якості харчових продуктів та принципи технологічного процесу безпечності та якості харчових продуктів. Втім, зміст першої групи принципів не було досліджено.

4. На с. 202 дисертації автором внесена пропозиція щодо реорганізації Державної служби з безпеки харчових продуктів і захисту прав споживачів, так як вона має занадто багато повноважень. Відповідно запропоновано розмежувати повноваження з безпеки харчових продуктів та захисту прав споживачів, передавши останні іншому органу, наприклад, Державній службі з захисту прав споживачів. Чи не вважає автор, що дана пропозиція в сучасних умовах оптимізації системи органів виконавчої влади є недоречною та штучно збільшить чисельність органів центральної виконавчої влади?

5. На с. 394 автор пропонує суб'єктів, що здійснюють функцію контролю в досліджуваній сфері умовно можна поділити на три великі групи: загальні суб'єкти; спеціальні суб'єкти; суб'єкти громадської контрольної ініціативи. Разом з тим, автором не визначено предмет та порядок здійснення контролю суб'єктами громадської контрольної ініціативи, що автор має на увазі під даним видом контролю? Хто його здійснює?

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 «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:
проректор
Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України



Р. А. Сербин