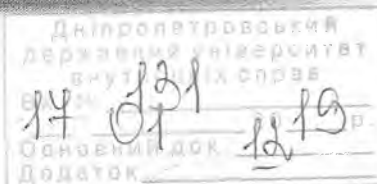


ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Кузьменко Оксани Володимирівни – на дисертацію Запотоцької Олени Василівни на тему: «Публічне адміністрування у сфері безпечності 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. Однією з основних потреб людини є потреба в їжі. Однак виробництво продуктів харчування поширене у світі вкрай нерівномірно. Воно залежить від системи розселення людей, а також від кліматичних умов, біологічної продуктивності морів, наявності придатних для сільського господарства земель, аграрних технологій, традицій населення, необхідних сортів рослин та порід свійських тварин, транспортно-географічного положення. В Україні розвинуто більше 40 напрямків виробництва харчової продукції: борошномельна, круп'яна, цукрова, спиртова, пивоварна, хлібопекарська, кондитерська, молочна, рибна, крохмально-мелясна, лікєро-горілчана, макаронна, м'ясна, олійно-жирова, виноробна, консервна, соляна, овочева та ін. У загальній структурі виробництва продовольства найбільша частка – понад 20% – припадає на продукцію олійно-жирової промисловості, 13% – на м'ясо та м'ясну продукцію, 11% – на молочні продукти, 11% – на напої. Окрім того, виробляються добрива, комбікорми, тютюнові, косметичні вироби, мило тощо.

Нині в Україні налічується 429 операторів органічного ринку, 294 із них – виробники, решта – трейдери, переробники, заготівельники так званих дикоросів. Органічні площі становлять 380 тис. га, з них у перехідному періоді перебуває 91 тис. га. Близько 80% української продукції у 2017р. експортовано



на понад \$60 млн. Її лєвова частка йде до країн ЄС, Швейцарії, решта – США, Австралії, Канади, країн Азії.

В той же час, на сьогоднішній день, сучасний стан розвитку сфери безпеки та якості харчових продуктів в Україні характеризується багатьма недоліками.

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 безпечності 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 безпечності 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.

На схвалення заслуговують більшість положень наукової новизни, які виносяться на захист (с. 23-26 дисертації).

вперше:

наведені поняття «методологія публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції», «харчовий продукт для спеціального дієтичного споживання», «публічне адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції», «механізм публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції», «нормативно-правові акти, якими

урегульовано публічне адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції», «адміністративна відповідальність за порушення законодавства в сфері безпечності та якості харчових продуктів»;

доведено, що система принципів безпечності та якості харчових продуктів поділяється на: загальні принципи безпечності та якості харчових продуктів; принципи технологічного процесу безпечності та якості харчових продуктів;

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 безпечності та якості харчової продукції, що 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;

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

виокремлено стадії дозвільного провадження в сфері безпечності 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;

удосконалено:

поняття «дієтичні добавки», «функціональне харчування», «дитяче харчування», «харчовий продукт», «організація виробництва харчової продукції», «дозвіл у сфері безпечності та якості харчових продуктів», «дозвільне провадження в сфері безпечності та якості харчових продуктів», «реєстраційне провадження в сфері безпечності та якості харчових продуктів», «сертифікація харчових продуктів», «державний контроль в 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 в 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 в сфері безпечності та якості харчових продуктів як окремого підінституту адміністративної відповідальності;

напрямки удосконалення публічного адміністрування в сфері безпечності та якості харчової продукції;

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

дістали 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 в сфері безпеки та якості харчових продуктів в предметі адміністративного процесу;

система критеріїв відповідно за якими 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;

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

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.

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.

Доведено, що споживче право – комплексна галузь права, яка складається із загальної, особливої та спеціальної частин. Загальна частина включає: поняття споживчого права; предмет та структуру; споживчі відносини як предмет споживчого права (поняття і види), а також характеристику споживчих правовідносин; систему нормативних джерел споживчого права; суб'єктів споживчого права; методи адміністрування споживчих правовідносин. Особлива частина включає: поняття якості продукції та якості надання послуг; поняття збитків, неустойки; податки; поняття моральної шкоди, умови виникнення та види порушень прав споживачів; контроль та нагляд за якістю продукції та послуг; склад проступків у споживчій сфері; поняття юридичної відповідальності та її види. Спеціальна частина включає: включає види прав споживачів за галузевими характеристиками (права споживачів харчової промисловості; права споживачів туристичної сфери; права споживачів житлово-комунальних послуг тощо).

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 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 безпеки 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 безпеки та якості харчової продукції» Визначено місце сервісних засобів публічного адміністрування в предметі адміністративного процесу та надано адміністративно-правову характеристику дозволам як засобам публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції; сертифікації як засобу публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції; реєстрації як засобу публічного адміністрування у сфері безпеки 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.

Державний контроль у сфері безпеки та якості харчових продуктів - це компетентна діяльність органів публічної адміністрації та їх посадових осіб із використанням специфічних форм і методів, у тому числі й за допомогою міжнародних організацій та громадських формувань, яка передбачає можливість оперативного втручання в діяльність операторів ринку (у тому числі, агропродовольчого ринку), застосуванні заходів щодо попередження та усунення порушень законодавчих норм, якими встановлено вимоги безпеки та якості харчових продуктів та за необхідності в застосуванні заходів адміністративного примусу.

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

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 напрями 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 (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 «УКРХЛІБПРОМ» 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. На с.81 автор надає визначення поняття «організація виробництва харчових продуктів» під якою автор пропонує розуміти процес виготовлення продукції на підприємствах харчової промисловості. Треба відзначити, що організація як теоретична категорія є ширшим за поняття процес та включає в себе: 1) цільове об'єднання ресурсів для досягнення певної мети; 2) процес розподілення виконання завдань між учасниками для досягнення певної колективної мети. Саме тому, автор однобоко визначає зміст поняття «організація виробництва харчових продуктів».

2. На с.127 автор доводить, що інститут харчових продуктів, специфіка регулювання безпеки та якості харчової продукції, їх види відносяться до спеціалізованої частини «Споживчого права». Не зрозуміло з наведеного правову структуру даного інституту, зміст та його специфіка.

3. На с. 171 автор стверджує, що сферу безпечності та якості харчових

продуктів регулюють не тільки правові приписи, а й технічні норми, технічні регламенти, стандарти, зводи правил. Технічні стандарти та технічні регламенти у сфері безпеки та якості харчової продукції сформують в майбутньому підгалузь технічного законодавства як таку, що буде системною частиною адміністративного законодавства. Водночас акцентовано увагу на тому, що технічні норми сьогодні затверджуються на рівні нормативно-правових актів органів виконавчої влади.

З цим твердженням ми не можемо погодитися, адже технічні стандарти під впливом Європейського Союзу можуть змінюватися, що призведе до часткової зміни приписів закону.

4. На с. 270 автор наводить визначення сертифікації харчових продуктів як самостійну форму 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. З цього приводу хотіли б не погодитися з тим, що: по-перше, це не форма оцінки здійснення відповідності харчових продуктів; по-друге, сертифікація в системі харчових продуктів не може мати ознак самостійності так як вона є одним з видів засобів, які використовуються в сфері безпеки та якості харчової продукції для забезпечення її відповідності системи оцінки якості НАССР.

5. Не можемо погодитися з запропонованими автором окремими стадіями сертифікації харчових продуктів. Автор виокремлює першу стадію сертифікаційного провадження - подання заявки та необхідних документів заявником на проведення сертифікації продукції. Вважаємо, що подання заявки та аналіз є стадією відкриття справи щодо отримання сертифікату харчової продукції. Четверта стадія відкриття сертифікаційного провадження починається з самого початку, коли подається заявка. Заявка може бути не реалізована щодо отримання сертифікату, але початок самого провадження починається з подачі самої заявки.

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:

доктор юридичних наук, професор
заступник директора Юридичного інституту
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»
професор кафедри теорії та історії права



Кузьменко
О.В. Кузьменко