

РЕЦЕНЗІЯ

доктора юридичних наук, старшого дослідника Шкарупи Костянтина Вікторовича на дисертаційне дослідження Кропивного Євгена Вікторовича на тему: «Адміністративно-правове регулювання сфери громадського харчування та гостинності в Україні», подане до захисту у разову спеціалізовану вчену раду Науково-дослідного інституту публічного права на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Дисертаційне дослідження Кропивного Євгена Вікторовича присвячене адміністративно-правовому регулюванню сфери громадського харчування та гостинності в Україні. Роботу подано на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» .

Актуальність обраної теми визначається особливим місцем сфери громадського харчування та гостинності в системі суспільних відносин. Від належного функціонування цієї сфери залежить не лише розвиток підприємництва і туристичної інфраструктури, а й забезпечення продовольчої безпеки, захист здоров'я населення, дотримання прав споживачів, створення робочих місць та підтримання економічної активності територіальних громад.

Суспільні відносини у відповідній сфері мають комплексний характер. У них одночасно реалізуються право суб'єктів господарювання на свободу підприємницької діяльності та обов'язок держави гарантувати безпечність харчових продуктів, належні санітарні умови, достовірність інформації про продукцію, якість послуг і доступність механізмів захисту споживачів.

Адміністративно-правове регулювання в цій сфері не повинно зводитися виключно до здійснення перевірок і застосування заходів примусу. Сучасна модель публічного адміністрування має передбачати поєднання контрольних, дозвільних, інформаційних, сервісних, економічних і стимулюючих інструментів. Важливого значення набуває налагодження партнерської взаємодії

між органами публічної адміністрації, підприємцями, споживачами, місцевими виробниками та інститутами громадянського суспільства.

Додаткової актуальності темі надають наслідки повномасштабної збройної агресії проти України. Значна кількість закладів громадського харчування і гостинності припинила діяльність, зазнала руйнувань або була переміщена до інших регіонів. Водночас заклади цієї сфери нерідко виконують суспільно важливі функції – забезпечують харчування військовослужбовців, внутрішньо переміщених осіб, волонтерів, працівників критичної інфраструктури та соціально вразливих категорій населення.

Автор слушно звертає увагу на фрагментарність нормативного регулювання, необхідність його адаптації до європейських вимог, удосконалення механізмів захисту споживачів, мінімізації харчових відходів, забезпечення санітарної безпеки та формування сучасної державної політики у сфері громадського харчування і гостинності.

Отже, обрана Кропивним Є.В. тема є актуальною, має теоретичне і практичне значення та відповідає сучасним завданням науки адміністративного права.

Загальна характеристика змісту та структури дисертації

Метою дисертаційного дослідження є визначення засад адміністративно-правового регулювання сфери громадського харчування та гостинності на основі аналізу законодавства, практики його реалізації та наукових положень, а також розроблення пропозицій щодо вдосконалення відповідного регулювання.

Для досягнення поставленої мети здобувачем визначено комплекс взаємопов'язаних завдань, серед яких розкриття досліджуваної сфери як об'єкта адміністративно-правового впливу, систематизація її об'єктів, визначення принципів, суб'єктів і засобів регулювання, характеристика державної політики, аналіз нормативно-правової основи та зарубіжного досвіду, а також формування напрямів удосконалення законодавства.

Об'єктом дослідження визначено суспільні відносини, які виникають у процесі організації, функціонування та контролю діяльності закладів

громадського харчування і гостинності. Предметом роботи є адміністративно-правове регулювання відповідної сфери в Україні.

Структура дисертації є логічною та відповідає поставленій меті. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 228 сторінок. Робота містить список використаних джерел зі 181 найменування на 19 сторінках.

У першому розділі розкрито теоретико-правові засади адміністративно-правового регулювання сфери громадського харчування та гостинності. Автор досліджує зміст відповідних категорій, систематизує об'єкти, визначає принципи регулювання та характеризує державну політику.

У другому розділі проаналізовано механізм адміністративно-правового регулювання, його нормативну основу, систему уповноважених суб'єктів та засоби публічно-владного впливу.

Третій розділ присвячено перспективам розвитку регулювання. У ньому узагальнено окремі зарубіжні практики та запропоновано напрями модернізації державної політики, місцевого розвитку, підтримки підприємництва і скорочення харчових відходів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами і темами

Дисертаційне дослідження узгоджується з євроінтеграційними та стратегічними напрямами розвитку України, завданнями адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, забезпечення сталого розвитку, підтримки туризму, підприємництва та безпечності харчових продуктів.

Тема дисертації відповідає плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин».

Ступінь обґрунтованості та достовірності результатів дослідження

Наукові положення, висновки і рекомендації дисертації мають достатній рівень обґрунтованості. Цьому сприяли правильно визначені мета і завдання,

логічна структура роботи, використання наукових та нормативно-правових джерел, а також застосування комплексу методів наукового пізнання.

Логіко-семантичний і формально-юридичний методи використано для уточнення понятійного апарату. Методи класифікації та групування дали можливість систематизувати об'єкти, принципи, нормативно-правові акти й засоби регулювання. Системно-структурний та системно-функціональний підходи застосовано для визначення взаємозв'язків між елементами механізму адміністративно-правового впливу.

Порівняльно-правовий метод використано під час дослідження повноважень суб'єктів і зарубіжного досвіду. Статистичний метод застосовано для опрацювання відомостей про стан відповідної сфери, а індуктивний — для переходу від аналізу конкретних проблем до загальних пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

Нормативно-правову основу роботи становлять Конституція України, закони України, акти Кабінету Міністрів України, акти центральних і місцевих органів публічної адміністрації та міжнародні документи.

Використані методи загалом відповідають предмету дослідження, а сформульовані висновки логічно пов'язані зі змістом відповідних розділів і підрозділів.

Наукова новизна отриманих результатів

Наукова новизна дисертації полягає передусім у спробі сформувати цілісне адміністративно-правове бачення сфери громадського харчування та гостинності не лише як різновиду підприємницької діяльності, а як окремого об'єкта публічного адміністрування, в якому поєднуються економічні, соціальні, санітарні, споживчі, екологічні та туристичні інтереси.

Важливим науковим результатом є обґрунтування необхідності застосування диференційованих засобів адміністративно-правового регулювання. Автор пропонує поділяти їх за природою на управлінські та сервісні, а за характером впливу – на економічні та примусові. Такий підхід є важливим, оскільки відображає поступовий перехід від переважно контрольно-наглядової моделі до комплексного публічного адміністрування. У цій моделі

держава не лише встановлює обов'язкові вимоги та застосовує санкції, а й створює умови для розвитку підприємств, підтримує інновації, стимулює підвищення якості послуг та сприяє реалізації соціально значущих проєктів.

Окремого схвалення заслуговує орієнтація авторських пропозицій на розвиток територіальних громад і локальних продовольчих систем. У дисертації запропоновано створення проєкту «Карта місцевого постачальника», який повинен забезпечити взаємозв'язок між місцевими виробниками, переробними підприємствами, закладами громадського харчування та споживачами. Зазначений проєкт має потенціал для підтримки малого підприємництва, скорочення логістичних витрат, забезпечення доступу до свіжих харчових продуктів, зменшення екологічного навантаження та підвищення продовольчої стійкості громад.

Соціальну спрямованість має пропозиція щодо реалізації проєкту «Громадська кухня», метою якого є забезпечення якісним і доступним харчуванням малозабезпечених та інших вразливих категорій населення. Автор пов'язує цей проєкт із підтримкою осіб, які постраждали від війни, внутрішньо переміщених осіб, пенсіонерів, бездомних та інших громадян, які перебувають у складних життєвих обставинах.

Науково-прикладне значення мають пропозиції щодо скорочення харчових витрат, організації передання надлишків продуктів, підтримки місцевих виробників та створення умов, за яких споживачі можуть забирати нез'їдену їжу. Ці положення формують передумови для розвитку принципів циркулярної економіки у сфері громадського харчування.

Позитивної оцінки заслуговує також прагнення автора адаптувати адміністративно-правове регулювання до умов воєнного та післявоєнного періоду. Здобувачем запропоновано доповнити критерії надання державної допомоги положенням про суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність на територіях ведення бойових дій.

Отже, основними акцентами наукової новизни є: розгляд громадського харчування та гостинності як комплексного об'єкта публічного адміністрування; диференціація управлінських, сервісних, економічних і примусових засобів

адміністративно-правового впливу; формування соціально орієнтованої моделі розвитку сфери гостинності; адміністративно-правове забезпечення локальних продовольчих систем; розвиток механізмів скорочення харчових відходів; адаптація державної підтримки підприємництва до наслідків воєнних дій.

Повнота висвітлення результатів у наукових публікаціях та їх апробація

Основні результати дисертації відображено у восьми наукових публікаціях. П'ять із них є статтями у наукових фахових виданнях України з юридичних наук, три – тезами доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Тематика публікацій охоплює види об'єктів громадського харчування і гостинності, принципи та засоби адміністративно-правового регулювання, державну політику, міжнародний досвід і перспективи розвитку відповідної сфери.

Основні положення роботи апробовано на науково-практичних заходах у Києві та Рівному протягом 2023–2024 років. Кількість і зміст публікацій свідчать, що основні результати дослідження належним чином оприлюднені та представлені науковій спільноті.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів

Теоретичне значення дисертації полягає у розвитку наукових положень щодо об'єктів адміністративно-правового регулювання, змісту публічного адміністрування у сфері економіки та послуг, системи регулятивних засобів і форм взаємодії публічної адміністрації з приватними суб'єктами.

Матеріали роботи можуть бути використані в подальших дослідженнях адміністративно-правового регулювання підприємництва, захисту прав споживачів, безпечності харчових продуктів, гастрономічного туризму, місцевого економічного розвитку та екологічно відповідального використання ресурсів.

Практична цінність полягає в можливості використання сформульованих рекомендацій: під час удосконалення законодавства у сфері громадського харчування, гостинності та туризму; у процесі розроблення державних і місцевих

програм підтримки підприємництва; під час організації взаємодії між місцевими виробниками, постачальниками і закладами харчування; для запровадження соціальних програм забезпечення харчуванням уразливих категорій населення; під час розроблення механізмів запобігання харчовим втратам; у діяльності органів державного контролю та органів місцевого самоврядування.

Результати дослідження впроваджено в науково-дослідну діяльність і в освітній процес під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право та процес: доктринальні та практичні проблеми».

Відсутність або наявність порушень академічної доброчесності

Ознайомлення зі змістом дисертаційної роботи дає підстави вважати її самостійно виконаною кваліфікаційною науковою працею.

Використані положення нормативно-правових актів, наукові позиції, статистичні та довідкові матеріали супроводжуються відповідними посиланнями. Авторські визначення, класифікації, висновки й пропозиції відокремлено від позицій інших дослідників.

Обставин, які давали б підстави поставити під сумнів самостійність отриманих результатів або дотримання здобувачем принципів академічної доброчесності, під час змістового аналізу дисертації не встановлено.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Загальна позитивна оцінка дисертаційного дослідження не виключає наявності положень, які потребують додаткового обґрунтування під час публічного захисту.

1. На с. 46–57 дисертації автор здійснює класифікацію об'єктів громадського харчування за типом послуг і формою організації харчування. До першої групи віднесено ресторани, кафе, бари та заклади швидкого харчування, а до другої – промислові, освітні й соціальні їдальні, буфети та об'єкти вуличної їжі. Водночас наведена систематизація поєднує різні за змістом критерії. Наприклад, ресторан, кафе чи бар визначаються переважно за видом закладу, тоді як соціальна або шкільна їдальня – за категорією споживачів і місцем організації харчування. Стріт-фуд характеризує спосіб реалізації продукції, а не самостійний тип організаційно-правової діяльності.

У зв'язку із цим доцільно було б сформулювати багаторівневу класифікацію: за видом послуг, способом обслуговування, цільовою аудиторією, місцем провадження діяльності, формою власності та характером фінансування. Потребує також пояснення, які юридичні наслідки має віднесення об'єкта до певної класифікаційної групи – зокрема щодо державного контролю, санітарних вимог, відповідальності та доступу до державної підтримки.

2. Другий розділ дисертації має назву «Механізм адміністративно-правового регулювання сфери громадського харчування та гостинності». У його межах автор розглядає нормативно-правове регулювання, систему суб'єктів та адміністративно-правові засоби (с. 95–155 дисертації). Разом із тим у роботі не сформульовано узагальненого авторського визначення такого механізму та не повною мірою показано взаємозв'язок між його складовими. Потребує уточнення співвідношення категорій «засіб», «метод», «форма», «процедура», «правовий акт» і «гарантія». Зокрема, автор поділяє засоби на управлінські та сервісні, економічні та примусові, а надалі характеризує їх як способи вираження методів діяльності органів публічної адміністрації (с. 141–155 дисертації).

Доцільно було б більш чітко визначити місце кожної категорії у структурі механізму та показати послідовність його функціонування: правова норма – юридичний факт – адміністративна процедура – управлінське рішення – контроль – відповідальність – відновлення порушеного права.

3. На с. 115–137 дисертації суб'єктами адміністративно-правового регулювання визначено органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів, які здійснюють управлінські, контрольні, правозастосовні й інші функції. Водночас категорія «інші уповноважені суб'єкти» залишається недостатньо конкретизованою. Незрозуміло, чи відносить автор до них державні й комунальні установи, акредитовані лабораторії, органи сертифікації, саморегулювні організації, громадські об'єднання споживачів, операторів електронних платформ або приватних осіб, яким делеговано окремі публічні функції.

Доцільно було б класифікувати суб'єктів залежно від характеру їх компетенції, юридичної природи та функціонального призначення. Окремого

уточнення потребують форми координації між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також способи усунення дублювання контрольних повноважень.

4. Заслужують на підтримку пропозиції щодо запровадження проєктів «Громадська кухня» та «Карта місцевого постачальника» (с. 188–191 дисертації). Вони мають виразну соціальну, економічну та екологічну спрямованість. Водночас для їх практичної реалізації необхідно більш детально визначити адміністративно-правовий механізм. Зокрема, потребують уточнення: органи або установи, відповідальні за адміністрування проєктів; джерела та порядок фінансування; критерії доступу громадян до послуг громадських кухонь; порядок відбору місцевих постачальників; вимоги до безпечності та простежуваності продукції; правила публічних закупівель; порядок оброблення та захисту інформації, розміщеної на інтерактивній карті; відповідальність за надання недостовірних даних або постачання неякісної продукції. Доцільно було б визначити, чи мають такі проєкти реалізовуватися як державні програми, місцеві цільові програми, публічно-приватне партнерство або громадські ініціативи, що отримують бюджетну підтримку.

Висловлені зауваження мають дискусійний та рекомендаційний характер. Вони не спростовують основних результатів дисертації та не впливають на її загальну позитивну оцінку.

ВИСНОВОК

Дисертація Кропивного Євгена Вікторовича на тему: «Адміністративно-правове регулювання сфери громадського харчування та гостинності в Україні» є завершеною самостійною кваліфікаційною науковою працею, у якій здійснено комплексне дослідження актуальної проблеми адміністративного права.

Автором розкрито особливості публічного адміністрування у сфері громадського харчування та гостинності, проаналізовано нормативно-правову основу, систему уповноважених суб'єктів і засоби регулювання, сформульовано пропозиції щодо розвитку місцевих продовольчих систем, соціально орієнтованих проєктів, підтримки підприємництва та мінімізації харчових відходів.

Основні положення і висновки є достатньо аргументованими, містять елементи наукової новизни, мають теоретичне та практичне значення. Поставлені завдання загалом виконано, а мету дослідження досягнуто. Результати роботи належним чином оприлюднено у наукових публікаціях та апробовано на науково-практичних заходах.

Дисертація відповідає Порядку підготовки здобувачів ступеня доктора філософії, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261, Порядку присудження ступеня доктора філософії, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44 та Вимогам до оформлення дисертації, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40, а її автор – Кропивний Євген Вікторович, за результатами публічного захисту, – заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Рецензент:

провідний науковий співробітник

Науково-дослідного інституту публічного права

доктор юридичних наук, старший дослідник

Костянтин ШКАРУПА

