

Відгук

офіційного опонента Стріяшко Галини Миколаївни, к.ю.н., доцента, доцента кафедри права та публічного управління, Національної академії статистики, обліку та аудиту на дисертаційне дослідження

Кропивного Євгена Вікторовича

на тему: **Адміністративно-правове регулювання сфери громадського харчування та гостинності в Україні,**

подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Ступінь актуальності обраної теми. Сфера громадського харчування та гостинності є однією з найбільш динамічних складових національної економіки, що забезпечує розвиток малого і середнього підприємництва, створення робочих місць, формування туристичної привабливості територій, розвиток місцевих громад та зміцнення інвестиційного потенціалу держави. Водночас саме ця сфера виявилася однією з найбільш вразливих до сучасних глобальних і національних кризових процесів, що зумовлює необхідність переосмислення існуючих підходів до її адміністративно-правового регулювання.

Повномасштабна збройна агресія проти України кардинально змінила умови функціонування суб'єктів господарювання у сфері громадського харчування та гостинності. Значна частина закладів була зруйнована або пошкоджена, суттєво скоротилася туристична активність, відбулися масштабні міграційні процеси, втрачено значний кадровий потенціал галузі, змінилися логістичні ланцюги постачання продовольства, істотно зросли безпекові ризики та витрати на забезпечення безперервності господарської діяльності. За таких умов традиційні механізми державного регулювання

вже не повною мірою відповідають сучасним потребам розвитку галузі та потребують комплексної модернізації.

Особливої актуальності ця проблематика набуває у контексті майбутнього повосного відновлення України. Саме сфера громадського харчування та гостинності розглядається як один із каталізаторів економічного відродження держави, розвитку внутрішнього туризму, формування позитивного міжнародного іміджу України, інтеграції ветеранів, внутрішньо переміщених осіб та інших соціально вразливих категорій населення у ринок праці, а також відновлення економічної активності територіальних громад. Відтак держава повинна запропонувати нову модель адміністративно-правового регулювання, здатну забезпечити баланс між свободою підприємницької діяльності, гарантуванням безпеки споживачів, підтримкою бізнесу та реалізацією публічного інтересу.

Не менш важливим викликом є трансформація самої індустрії гостинності під впливом цифровізації економіки, розвитку електронної комерції, платформених моделей ведення бізнесу, використання цифрових сервісів бронювання, електронних платіжних систем, технологій штучного інтелекту, автоматизації процесів обслуговування та сучасних систем державного контролю. Ці процеси потребують оновлення адміністративно-правових інструментів, запровадження ризик-орієнтованих моделей державного нагляду, цифровізації адміністративних процедур та забезпечення належного рівня правового захисту як суб'єктів господарювання, так і споживачів.

Додаткової актуальності дослідженню надає європейський вектор розвитку України. У процесі набуття членства в Європейському Союзі виникає необхідність гармонізації національного законодавства із правом ЄС щодо безпечності харчових продуктів, санітарних та фітосанітарних

вимог, захисту прав споживачів, розвитку сталого туризму, державної допомоги суб'єктам господарювання, цифрових адміністративних послуг, екологічної політики та забезпечення добросовісної конкуренції. Водночас чинне українське законодавство залишається фрагментарним, характеризується відсутністю комплексного нормативного акта, який би системно врегульовував сферу громадського харчування та гостинності, а також недостатньою узгодженістю повноважень органів публічної адміністрації.

Новими викликами для державної політики стають забезпечення продовольчої безпеки, розвиток локальних виробників, підтримка гастрономічної спадщини України, мінімізація харчових відходів, впровадження принципів циркулярної економіки, ESG-підходів, екологічної відповідальності бізнесу та досягнення Цілей сталого розвитку. Усе це обумовлює необхідність формування сучасної адміністративно-правової моделі управління сферою громадського харчування та гостинності, яка має поєднувати економічну ефективність, цифрову трансформацію, екологічну відповідальність, соціальну орієнтованість та високі стандарти публічного адміністрування.

Наукова актуальність дослідження зумовлена також недостатнім рівнем комплексної розробленості відповідної проблематики в українській юридичній науці. Незважаючи на наявність окремих праць, присвячених туристичній діяльності, ресторанному бізнесу, державному контролю чи безпечності харчових продуктів, питання адміністративно-правового регулювання сфери громадського харчування та гостинності досліджувалися переважно фрагментарно. До цього часу відсутня цілісна концепція адміністративно-правового механізму функціонування цієї сфери, недостатньо дослідженими залишаються питання цифрової

трансформації публічного адміністрування, адміністративно-правового забезпечення повоєнного відновлення галузі, правових засад формування державної політики розвитку гостинної індустрії, а також імплементації європейських стандартів регулювання.

Отже, сучасні суспільні трансформації, пов'язані з наслідками війни, процесами європейської інтеграції, цифровізацією публічного управління, необхідністю забезпечення економічної стійкості держави та формування нової моделі повоєнного розвитку України, обумовлюють виняткову актуальність комплексного дослідження адміністративно-правового регулювання сфери громадського харчування та гостинності. Результати такого дослідження можуть стати теоретичною основою для вдосконалення законодавства, розвитку державної політики, модернізації діяльності органів публічної адміністрації та створення ефективного правового механізму функціонування однієї з ключових галузей сервісної економіки України.

Оцінка змісту та завершеності дисертації. Дисертаційна робота Кропивного Євгена Вікторовича є завершеним самостійним науковим дослідженням, у якому комплексно розкрито теоретичні та практичні засади адміністративно-правового регулювання сфери громадського харчування та гостинності в Україні. Структура дисертації є логічною, послідовною та внутрішньо узгодженою, а зміст кожного розділу підпорядкований досягненню поставленої мети та виконанню визначених завдань. Автором продемонстровано належний рівень володіння сучасною методологією юридичної науки, здійснено ґрунтовний аналіз національного законодавства, міжнародного досвіду, доктринальних підходів та практики функціонування системи публічного адміністрування у досліджуваній сфері.

Безперечною перевагою дисертації є її спрямованість на вирішення актуальних проблем правового забезпечення функціонування сфери громадського харчування та гостинності в умовах сучасних суспільних трансформацій. Запропоновані автором положення враховують виклики, зумовлені наслідками повномасштабної війни, необхідністю повоєнного відновлення економіки України, цифровою трансформацією державного управління, розвитком сервісної економіки, забезпеченням продовольчої безпеки, реалізацією принципів сталого розвитку та адаптацією національного законодавства до права Європейського Союзу. Такий підхід свідчить про актуальність проведеного дослідження та його практичну орієнтованість на формування сучасної моделі адміністративно-правового регулювання відповідної сфери.

Науковий інтерес викликає прагнення автора не лише систематизувати існуючі теоретичні положення, а й сформулювати низку власних концептуальних пропозицій щодо вдосконалення державної політики, механізму адміністративно-правового регулювання, нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів сфери громадського харчування та гостинності, а також обґрунтувати доцільність прийняття спеціального законодавчого акта та стратегічних документів розвитку галузі. Виклад матеріалу характеризується логічністю, аргументованістю, належним рівнем наукового узагальнення та взаємозв'язком між теоретичними положеннями і практичними рекомендаціями.

У цілому зміст дисертації Кропивного Євгена Вікторовича свідчить про її завершений характер, належний рівень наукової обґрунтованості отриманих результатів та їх відповідність сучасним потребам розвитку адміністративно-правової науки і практики публічного адміністрування. Робота є цілісним науковим дослідженням, результати якого мають як

теоретичне, так і прикладне значення для подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання сфери громадського харчування та гостинності в Україні.

Наукова новизна отриманих результатів. Наукова новизна результатів дисертаційного дослідження підтверджується не лише сформульованими автором теоретичними положеннями та практичними рекомендаціями, а й їх належною апробацією у науковому середовищі. Основні положення дисертації знайшли своє відображення у п'яти наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях України з юридичних наук, а також у трьох тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях. Результати дослідження послідовно висвітлювалися автором у процесі наукової дискусії, що свідчить про їх наукову обґрунтованість, актуальність та відповідність сучасним тенденціям розвитку адміністративно-правової науки. Публікації охоплюють ключові напрями проведеного дослідження та відображають поступове формування авторської концепції адміністративно-правового регулювання сфери громадського харчування та гостинності. Це дозволяє констатувати, що основні наукові результати дисертації пройшли необхідну апробацію, були предметом фахового обговорення та відповідають встановленим вимогам щодо оприлюднення результатів дисертаційних досліджень.

Наукові положення, сформульовані у роботі, належним чином аргументовані, спираються на аналіз нормативно-правових актів, наукової літератури, міжнародного досвіду, статистичних матеріалів та результатів власного емпіричного дослідження автора, що свідчить про достатній рівень достовірності отриманих висновків. Методологічний інструментарій відповідає предмету дослідження та забезпечує досягнення поставленої мети.

Зокрема: *вперше*:

– визначено, що поняття «громадське харчування» і «ресторанне господарство» є спорідненими, але мають суттєві відмінності, що стосуються їхньої специфіки та обсягу: громадське харчування – це загальний термін, який охоплює всю сферу послуг, пов'язаних з приготуванням, подачею та продажем їжі і напоїв на комерційній основі. Цей сектор включає різноманітні заклади, від ресторанів і кафе до фаст-фудів, їдалень, кіосків та кейтерингових компаній. Громадське харчування має на меті задоволення потреб у харчуванні великої кількості людей, і його послуги орієнтовані на різні категорії споживачів з різними фінансовими можливостями. До цього сегменту можна віднести не тільки заклади високої кухні, а й заклади швидкого харчування, їдальні в школах, лікарнях, підприємствах, а також вуличні точки продажу їжі. Тоді як, ресторанне господарство є більш вузьким терміном, що описує частину сфери громадського харчування, яка зосереджена на ресторанах та подібних закладах (кафе, бари, бістро), що спеціалізуються на наданні більш високоякісних послуг з приготування і подачі їжі. Ресторанне господарство орієнтоване на створення комфортних умов для відвідувачів, де значну увагу приділяється не тільки якості їжі, але й обслуговуванню, атмосфері закладу та загальному досвіду клієнтів;

– розроблено проєкт Стратегії (концепції) розвитку державної політики в сфері громадського харчування та гостинності в Україні на період до 2030 року;

– доведено необхідність прийняття спеціального нормативно-правового акту Закону України «Про гостинну індустрію»;

– запропоновано внести зміни та доповнення до: ч. 4 ст.4 Закону України «Про туризм» та доповнити підпунктом «гастрономічний туризм»;

ч. 2 ст. 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність» доповнити підпунктом 7 «принципу пріоритетності інвестиційної діяльності резидентами України»; п. 4 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв оцінки допустимості державної допомоги на відновлення платоспроможності та реструктуризацію суб'єктів господарювання» пунктом наступного змісту: «розташовані та провадять господарську діяльність на території, де ведуться бойові дії»;

удосконалено:

– теоретичні підходи до визначення понять: «сфера громадського харчування» – це галузь економіки, яка включає в себе підприємства та організації, що займаються приготуванням, продажем і подачею їжі та напоїв на комерційній основі з метою забезпечення споживачів якісними харчовими послугами, створення комфортних умов для прийому їжі, а також задоволення потреб людей у харчуванні поза домом. Вона охоплює різноманітні типи закладів, від ресторанів, кафе, барів і бістро до їдалень, столових, фаст-фудів і кейтерингових компаній; «державна політика в сфері громадського харчування та гостинності» – це система економічних, соціальних, екологічних та правових заходів, які визначають напрямки розвитку підприємств громадського харчування, готельного та ресторанного бізнесу, сприяючи створенню сприятливих умов для їх розвитку, підвищенню конкурентоспроможності та забезпеченню високої якості обслуговування для споживачів; «нормативно-правове регулювання сфери громадського харчування та гостинності» – це система норм права, що урегульовують суспільні відносини розвитку та стабільного функціонування гастрономічної індустрії, захисту прав споживачів, якості та безпечності харчових продуктів і послуг, обслуговування, що гарантує

споживачам безпеку та задоволення їхніх потреб та інтересів; суб'єкти адміністративно-правового регулювання сфери громадського харчування та гостинності – це органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інші уповноважені суб'єкти, що здійснюють управлінські, контрольні, правозастосовні та інші адміністративно-правові функції в сфері громадського харчування та гостинності, з метою забезпечення публічних інтересів, таких як безпека, якість харчових продуктів, розвиток інфраструктури, захист прав споживачів та забезпечення належних умов обслуговування;

– наукові положення щодо перспективних напрямків розвитку сфери гастрономічної індустрії: 1) інноваційний підхід до обслуговування, спрощення меню громадського харчування та наповнення його органічними продуктами; 2) запровадження соціального проекту «Громадська кухня»; 3) створення проекту «Карта місцевого постачальника»; 4) запобігання втратам харчових продуктів, організація пожертвувань надлишків та дозвіл клієнтам забирати нез'їдену їжу є важливими заходами для раціонального використання ресурсів і зменшення харчових відходів в Україні;

дістали подальшого розвитку:

– види об'єктів громадського харчування, які залежно від різних критеріїв запропоновано систематизувати за: 1) типом послуг: а) ресторани: елітні ресторани (fine dining); сімейні ресторани; тематичні ресторани; б) кафе: класичні кафе; кафе-кондитерські; кав'ярні; в) бари: коктейль-бари; спортивні бари; паби; г) фаст-фуди: мережеві ресторани швидкого харчування; локальні заклади швидкого харчування; 2) формою організації харчування: а) їдальні: промислові (на підприємствах); шкільні чи університетські; соціальні (для малозабезпечених верств населення); б) буфети; в) стріт-фуд (вулична їжа);

– класифікація принципів адміністративно-правового регулювання сфери громадського харчування та гостинності: 1) конституційні принципи: законності; верховенства права; захисту прав людини та громадянина; соціальної справедливості; правової визначеності та стабільності; відкритості; 2) принципи бізнесової цілісності: координації; сталого розвитку; об'єктивності; взаємоузгодженості економічних інтересів операторів, суспільства і держави; визнання свободи господарської діяльності у сфері органічного виробництва та/або обігу органічної продукції; принцип переорієнтації спеціалістів сфери громадського харчування та гостинності; принцип розвитку застосування інноваційних технологій; принцип соціально орієнтованого бізнесу; принцип щедрості та доброзичливості по відношенню до гостей; принцип використання цифрових технологій для забезпечення безпеки та комфорту гостей; принцип постійного підвищення рівня освіти, забезпечення професійними кадрами; 3) принципи управління закладами сфери громадського харчування та гостинності: організація ефективного управління; фінансова ефективність; планування меню; інновації в обслуговуванні та продуктах; стабільність і розвиток; 4) принципи, що стосуються обслуговування в закладах сфери громадського харчування та гостинності: привітність і професіоналізм; швидкість обслуговування; персоналізований підхід; чистота і комфорт; реакція на зауваження і претензії;

– твердження, що адміністративні методи адміністративно-правового регулювання в сфері громадського харчування та гостинності – це сукупність способів, прийомів та заходів цілеспрямованого владно-організуючого впливу уповноважених суб'єктів публічної адміністрації на поведінку підпорядкованих об'єктів по реалізації завдань і функцій держави щодо забезпечення життя та здоров'я споживачів, захисту прав приватного

сектору, сприянні підвищенню якості та безпечності харчових продуктів тощо. Тоді як економічні методи адміністративно-правового регулювання в сфері громадського харчування та гостинності – це сукупність способів, прийомів та заходів, які використовують уповноважені суб'єкти публічної адміністрації з метою створення таких економічних умов, які сприяють підвищенню рівня ефективності, забезпечення конкурентоспроможності, стабільності та розвитку сфери громадського харчування та гостинності.

Дотримання норм академічної доброчесності. Дисертація є самостійною, завершеною науковою працею. Сформульовані в ній положення, узагальнення, висновки, рекомендації та пропозиції обґрунтовано на підставі самостійно проведених досліджень. Для аргументації окремих положень дисертації використовувалися наукові праці інших учених, на які зроблено посилання.

Важливість отриманих автором дисертації результатів та їх практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дослідженні висновки та пропозиції можуть бути використані у:

- *науково-дослідній діяльності* – для подальшого наукового вивчення проблем адміністративно-правового регулювання сфери громадського харчування та гостинності в Україні (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

- *освітньому процесі* – під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право та процес: доктринальні та практичні проблеми» (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних

джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 228 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 181 найменування.

Дискусійні положення щодо змісту дисертації. Попри наукову цінність, цілісність і завершеність дисертаційного дослідження, окремі його положення залишають простір для наукової дискусії. Це цілком природно, зважаючи на комплексність предмета дослідження, міждисциплінарний характер порушених проблем та динамічний розвиток адміністративно-правового регулювання в умовах сучасних безпекових викликів. Відтак окремі авторські висновки та запропоновані підходи доцільно розглядати як основу для подальших наукових пошуків і професійної дискусії. Саме в цьому контексті видається за необхідне висловити такі зауваження та поставити окремі запитання до дисертанта.

По-перше, заслуговує на увагу запропонований автором аналіз міжнародного досвіду адміністративно-правового регулювання сфери громадського харчування та гостинності. Водночас дослідження іноземних моделей має переважно описовий характер. На нашу думку, дисертацію суттєво збагатив би більш глибокий порівняльно-правовий аналіз механізмів публічного адміністрування держав – членів Європейського Союзу, зокрема щодо організації державного контролю, ризик-орієнтованого нагляду, цифровізації адміністративних процедур, функціонування спеціалізованих регуляторних органів та практики імплементації відповідних положень права Європейського Союзу. Такий аналіз дозволив би більш аргументовано обґрунтувати запропоновані напрями вдосконалення українського законодавства.

По-друге, автором обґрунтовується необхідність прийняття спеціального Закону України «Про гостинну індустрію», однак концептуальні засади такого законодавчого акта залишилися розкритими

лише в загальних рисах. Зокрема, потребували б більш детального висвітлення питання його місця у системі чинного законодавства, співвідношення із законами, що регулюють туристичну діяльність, безпечність харчових продуктів, захист прав споживачів, а також визначення меж компетенції органів публічної адміністрації після прийняття такого закону.

По-третє, одним із сучасних викликів розвитку сфери громадського харчування та гостинності є цифрова трансформація адміністративних процедур, широке використання електронних платформ, сервісів онлайн-бронювання, технологій штучного інтелекту та автоматизованих систем державного контролю. Автор порушує окремі аспекти цифровізації, проте вони не отримали комплексного адміністративно-правового осмислення. На нашу думку, більш ґрунтовне дослідження адміністративно-правових механізмів цифрового врядування у цій сфері значно посилює б практичну цінність дисертації та відповідало б сучасним тенденціям розвитку публічного адміністрування.

По-четверте, у дисертації значна увага приділена класифікації принципів адміністративно-правового регулювання сфери громадського харчування та гостинності. Разом із тим окремі із запропонованих автором принципів, зокрема «щедрості та доброзичливості до гостей», «планування меню», «персоналізованого підходу» чи «інноваційності обслуговування», більше характеризують стандарти ведення ресторанного бізнесу та менеджменту, ніж фундаментальні засади адміністративно-правового регулювання. У зв'язку з цим виникає потреба у більш чіткому розмежуванні правових принципів публічного адміністрування та принципів організації господарської діяльності, що дозволило б посилити методологічну обґрунтованість авторської класифікації.

По-п'яте, дисертант обґрунтовує перспективні напрями розвитку сфери громадського харчування та гостинності в умовах повоєнного відновлення України, однак недостатньо уваги приділяє адміністративно-правовим механізмам забезпечення стійкості (resilience) функціонування цієї галузі в умовах кризових ситуацій. На нашу думку, більш детального дослідження потребували питання правового забезпечення безперервності діяльності закладів громадського харчування в умовах воєнного стану, надзвичайних ситуацій, енергетичних криз, порушення логістичних ланцюгів та інших сучасних безпекових викликів, що дозволило б суттєво розширити прикладне значення проведеного дослідження.

Водночас висловлені зауваження мають переважно дискусійний характер, спрямовані на подальший розвиток наукової проблематики та не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, його наукову новизну, теоретичне і практичне значення.

ВИСНОВОК.

Дисертаційне дослідження Кропивний Є.В. «Адміністративно-правове регулювання сфери громадського харчування та гостинності в Україні», є самостійною завершеною науково-дослідною працею, містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело у якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що вирішують важливе для науки питання теоретичні та практичні аспекти.

Дисертація відповідає вимогам, що пред'являються до відповідного різновиду наукових робіт. За своїм змістом, актуальністю, новизною, важливістю одержаних автором наукових результатів, їх достовірністю і обґрунтованістю, науковою цінністю сформульованих положень і висновків є самостійним, завершеним дослідженням, відповідає усім

вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами й доповненнями від 08 квітня 2025 року № 426), наказу МОН України «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» від 12 січня 2017 року № 40 (зі змінами й доповненнями від 31 травня 2019 року № 759) та Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44 (зі змінами й доповненнями від 03 травня 2024 року № 507), і може бути рекомендована до захисту у разовій спеціалізованій вченій раді, а її автор Кропивний Євген Вікторович заслуговує на присудження йому ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:

К.ю.н., доцент, доцент кафедри права та публічного управління, Національної академії статистики, обліку та аудиту



Галина СТРІЯШКО

