

офіційного опонента - доктора юридичних наук, професора Чорної Вікторії Григорівни на дисертацію Кропивного Євгена Вікторовича на тему: «Адміністративно-правове регулювання сфери громадського харчування та гостинності в Україні», подану на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

1. Актуальність теми дисертаційного дослідження

Дисертація Кропивного Євгена Вікторовича присвячена комплексному дослідженню адміністративно-правового регулювання сфери громадського харчування та гостинності в Україні. Роботу виконано в Науково-дослідному інституті публічного права та подано на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Актуальність обраної теми обумовлена значенням сфери громадського харчування та гостинності для економічного розвитку держави, функціонування туристичної інфраструктури, створення робочих місць, підтримки малого і середнього підприємництва, забезпечення продовольчих потреб населення та захисту прав споживачів.

Досліджувана сфера характеризується поєднанням приватних і публічних інтересів. З одного боку, діяльність закладів громадського харчування та гостинності є різновидом господарської діяльності, що здійснюється на засадах підприємницької самостійності. З іншого боку, якість і безпечність харчових продуктів, дотримання санітарних вимог, захист життя і здоров'я споживачів, забезпечення доступності послуг та правомірність здійснення державного контролю становлять безпосередній публічний інтерес.

Автор обґрунтовано звертає увагу на фрагментарність правового регулювання цієї сфери, відсутність єдиного нормативного акта, який охоплював би основні питання розвитку індустрії гостинності, а також необхідність наближення національного законодавства до європейських стандартів. Окремого значення набувають питання екологічної відповідальності, запобігання харчовим відходам, цифровізації обслуговування, забезпечення санітарної безпеки та підтримки суб'єктів господарювання, які зазнали негативного впливу внаслідок війни.

Тема дисертації відповідає напряму науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» і була затверджена рішенням ученої ради установи.

Таким чином, дослідження Кропивного Є.В. є своєчасним, має суспільне, економічне та правове значення й відповідає сучасним напрямкам розвитку науки адміністративного права.

2. Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій

Метою дисертаційної роботи є визначення засад адміністративно-правового регулювання сфери громадського харчування та гостинності на основі аналізу законодавства України, практики його реалізації та наукових джерел, а

також формування пропозицій щодо вдосконалення відповідного регулювання (с. 16).

Для досягнення зазначеної мети автором поставлено взаємопов'язані завдання, які передбачають розкриття сфери громадського харчування та гостинності як об'єкта адміністративно-правового дослідження; класифікацію її об'єктів; визначення принципів, суб'єктів і засобів адміністративно-правового регулювання; характеристику державної політики; аналіз законодавства й міжнародного досвіду; формулювання напрямів удосконалення правового регулювання (с. 16-17).

Об'єктом дослідження визначено суспільні відносини, що виникають у процесі організації, функціонування та контролю діяльності закладів громадського харчування і гостинності. Предметом є адміністративно-правове регулювання відповідної сфери в Україні (с. 16-17).

Методологічна основа роботи відповідає характеру поставлених завдань. Логіко-семантичний і формально-юридичний методи використано для уточнення понять громадського харчування, гостинності, гастрономічної індустрії, державної політики та адміністративно-правових засобів. Методи класифікації, групування, системно-структурний і системно-функціональний методи дали можливість систематизувати об'єкти, принципи та нормативно-правові акти. Порівняльно-правовий метод застосовано під час аналізу компетенції суб'єктів і зарубіжної практики, а статистичний метод - для опрацювання відомостей щодо стану розвитку досліджуваної сфери (с. 17-18).

Дисертація має логічну структуру, зумовлену її метою та завданнями. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг становить 228 сторінок, список використаних джерел включає 181 найменування (с. 23).

У першому розділі досліджено теоретико-правові засади регулювання сфери громадського харчування та гостинності, розкрито зміст відповідних понять, класифіковано об'єкти, принципи та охарактеризовано державну політику.

Другий розділ присвячено механізму адміністративно-правового регулювання, зокрема нормативній основі, системі уповноважених суб'єктів та адміністративно-правовим засобам впливу.

У третьому розділі узагальнено досвід окремих іноземних держав та сформульовано пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства і державної політики.

Зміст роботи загалом відповідає сформульованій меті, а висновки до розділів і загальні висновки відображають результати проведеного дослідження.

3. Оцінка змісту та основних результатів дисертації

Позитивної оцінки заслуговує проведене автором дослідження понятійного апарату. Здобувач розмежовує поняття «громадське харчування» та «ресторанне господарство», розглядаючи перше як ширшу сферу послуг із приготування, продажу та подачі їжі й напоїв, а друге - як спеціалізований сегмент, орієнтований переважно на ресторани, кафе, бари та інші заклади з підвищеною увагою до якості обслуговування, атмосфери й загального досвіду споживача.

Важливим є висновок про те, що сфера громадського харчування повинна розглядатися не лише як сукупність закладів, а як комплекс суспільних відносин між суб'єктами господарювання, споживачами та органами публічної адміністрації. Такий підхід дозволив авторів поєднати економічний, соціальний, санітарний, споживчий та адміністративно-правовий аспекти досліджуваного явища.

Науковий інтерес становить систематизація об'єктів громадського харчування. Автор класифікує їх за типом послуг і формою організації харчування, виокремлюючи ресторани, кафе, кав'ярні, бари, заклади швидкого харчування, їдальні, буфети, об'єкти вуличної торгівлі та кейтерингові компанії.

Заслуговує на увагу спроба сформулювати систему принципів адміністративно-правового регулювання. У дисертації виокремлено конституційні принципи, принципи бізнесової цілісності, принципи управління закладами та принципи, пов'язані з безпосереднім обслуговуванням споживачів.

Автор слушно наголошує на необхідності поєднання законності, верховенства права, правової визначеності й захисту споживачів із принципами сталого розвитку, соціальної орієнтованості бізнесу, використання цифрових технологій, професійного розвитку працівників та підвищення якості обслуговування (с. 58–72).

Практичну спрямованість має визначення державної політики у сфері громадського харчування та гостинності як системи економічних, соціальних, екологічних і правових заходів, спрямованих на створення умов для розвитку підприємств, підвищення конкурентоспроможності та якості послуг (с. 73–91).

Важливим результатом є розроблення проекту Стратегії розвитку державної політики у сфері громадського харчування та гостинності в Україні на період до 2030 року. Запропонований документ орієнтований на визначення системних напрямів розвитку галузі, підтримку підприємництва, упровадження інновацій, підготовку кадрів, підвищення стандартів обслуговування та забезпечення сталого розвитку (с. 73–91; додаток Б).

Змістовним є проведений аналіз нормативно-правового регулювання сфери громадського харчування та гостинності. Автором опрацьовано положення законодавства про захист прав споживачів, безпечність харчових продуктів, туризм, інвестиційну діяльність, державну допомогу суб'єктам господарювання, санітарне та податкове регулювання (с. 95–114).

У межах цього підрозділу обґрунтовано необхідність використання податкових стимулів для відновлення підприємств, підтримки малого і середнього бізнесу, збереження зайнятості, підвищення конкурентоспроможності та залучення інвестицій (с. 105–114).

Позитивним є визначення системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання. До них автор відносить органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів, які виконують управлінські, контрольні, правозастосовні та інші публічні функції у сфері забезпечення якості харчових продуктів, захисту споживачів і розвитку відповідної інфраструктури (с. 115–136).

Науково-прикладне значення має дослідження засобів адміністративно-правового регулювання. Автор розмежовує адміністративні та економічні методи, підкреслюючи, що перші забезпечують владно-організуючий вплив і дотримання обов'язкових вимог, а другі спрямовані на створення сприятливих економічних умов, стимулювання конкурентоспроможності та розвитку суб'єктів господарювання (с. 137–152).

Заслуговує на позитивну оцінку порівняльно-правовий складник дисертації. Автором проаналізовано досвід Швеції, Франції, Іспанії та Республіки Хорватія у питаннях мінімізації харчових відходів, застосування екологічно відповідальних технологій, розвитку циркулярної економіки, управління постачанням і правового регулювання гостинної індустрії (с. 156–179).

Практично значущою є пропозиція щодо прийняття Закону України «Про гостинну індустрію». За задумом автора, відповідний закон має врегулювати організацію та функціонування закладів гостинності, забезпечення якості й безпеки послуг, захист прав споживачів і працівників, державну підтримку галузі, розвиток сталого туризму та міжнародне співробітництво (с. 173–179, 180–194).

Оригінальністю характеризуються пропозиції щодо запровадження соціального проекту «Громадська кухня», створення «Карти місцевого постачальника», організації передання надлишків харчових продуктів, розвитку місцевого виробництва та мінімізації харчових відходів (с. 180–194).

4. Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що дисертація є однією з перших спроб комплексно та системно з використанням сучасних методів пізнання та використання новітніх досягнень науки адміністративного права дослідити адміністративно-правове регулювання сфери громадського харчування та гостинності. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, зроблених особисто здобувачем. 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 проєкту «Громадська кухня»; 3) створення

проєкту «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.

Зазначені положення розвивають наукові уявлення про предмет, зміст і межі адміністративно-правового регулювання індустрії гостинності та можуть бути використані у подальших дослідженнях.

5. Теоретичне і практичне значення роботи

Теоретична цінність дисертації полягає у розвитку понятійно-категоріального апарату адміністративного права, уточненні змісту сфери громадського харчування та гостинності як об'єкта публічного регулювання, систематизації принципів, суб'єктів і засобів адміністративно-правового впливу.

Результати роботи можуть бути використані під час подальших наукових досліджень проблем державного регулювання туризму, ресторанного господарства, безпечності харчових продуктів, захисту прав споживачів, адміністративного нагляду, підтримки малого і середнього підприємництва та сталого розвитку.

Практичне значення одержаних результатів виявляється у можливості використання авторських пропозицій у нормотворчій діяльності, під час розроблення державних і місцевих програм розвитку туристичної та гастрономічної інфраструктури, вдосконалення контрольних процедур і формування механізмів підтримки підприємництва.

Матеріали дисертації впроваджено в науково-дослідну діяльність та освітній процес Науково-дослідного інституту публічного права, зокрема під час викладання дисципліни «Адміністративне право та процес: доктринальні та практичні проблеми».

6. Повнота висвітлення результатів дисертації у публікаціях

Основні положення, висновки та рекомендації дисертації відображено у восьми наукових публікаціях, серед яких п'ять статей у наукових фахових виданнях України з юридичних наук і три тези доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

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

Основні положення дисертації, теоретичні та практичні висновки й рекомендації оприлюднено на всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях та круглих столах: «Глобальні тенденції та проблеми розвитку вищої освіти» (м. Київ, 1 грудня 2023 р.); «Проблеми правового регулювання публічних відносин в контексті сучасних глобалізаційних та євроінтеграційних процесів в Україні» (м. Київ, 18 червня 2024 р.); «Україна-2024: глобальні та регіональні виклики» (м. Рівне, 11 жовтня 2024 р.).

Зміст публікацій відповідає проблематиці дисертації, а основні положення роботи достатньо повно представлені в оприлюднених наукових працях.

7. Зауваження та дискусійні положення

Загальна позитивна оцінка дисертації не виключає наявності окремих положень, які потребують уточнення та можуть бути предметом наукової дискусії.

1. Автор визначає громадське харчування як сферу послуг, пов'язаних із приготуванням, подачею та продажем їжі й напоїв на комерційній основі. Водночас до цієї сфери віднесено шкільні, лікарняні, університетські, соціальні їдальні та інші заклади, діяльність яких може мати некомерційний характер (с. 24–45, 46–57 дисертації).

У зв'язку із цим доцільно було б уточнити, чи охоплює авторське поняття лише підприємницький сектор, чи також організоване харчування у бюджетних, соціальних, освітніх і медичних установах. Від відповіді на це питання залежить визначення суб'єктного складу правовідносин, мети регулювання, джерел фінансування та характеру державного контролю.

2. У класифікації принципів адміністративно-правового регулювання поряд із законністю, верховенством права, правовою визначеністю та відкритістю автор називає планування меню, фінансову ефективність, привітність, швидкість обслуговування, персоналізований підхід, щедрість і доброзичливість до гостей (с. 58–72 дисертації).

Зазначені положення є важливими для організації ресторанного бізнесу та культури обслуговування, проте не всі вони мають характер адміністративно-правових принципів. Частина з них є управлінськими правилами, корпоративними стандартами або етичними вимогами. Тому доцільно чіткіше розмежувати загальноправові, спеціальні адміністративно-правові, організаційно-управлінські та сервісно-етичні засади діяльності.

3. На сторінках 137–152 дисертації адміністративні методи визначено як способи владно-організуючого впливу уповноважених суб'єктів публічної адміністрації на поведінку «підпорядкованих об'єктів».

Проте більшість приватних ресторанів, кафе, готелів, кейтерингових компаній та інших суб'єктів господарювання не перебувають в організаційному підпорядкуванні органів публічної адміністрації. Вони є самостійними учасниками господарських відносин і підлягають державному регулюванню, контролю або нагляду лише у випадках та порядку, встановлених законом.

З огляду на це поняття «підпорядковані об'єкти» доцільно замінити ширшою категорією - «учасники регульованих суспільних відносин» або «суб'єкти, на яких поширюється адміністративно-правовий вплив».

4. У роботі обґрунтовано необхідність прийняття Закону України «Про гостинну індустрію», затвердження Стратегії розвитку державної політики до 2030 року, запровадження податкових пільг і внесення змін до законодавства про туризм, інвестиційну діяльність та державну допомогу (с. 73–91, 95–114, 180–194 дисертації). Підтримуючи спрямованість цих пропозицій, варто зазначити, що вони потребують детальнішого узгодження між собою та з чинним законодавством. Зокрема, доцільно визначити співвідношення майбутнього Закону України «Про гостинну індустрію» із законодавством про туризм, безпечність харчових продуктів, захист прав споживачів, місцеве самоврядування й господарську діяльність.

Пропозиції щодо податкових пільг доцільно доповнити критеріями визначення отримувачів підтримки, строками її надання, умовами припинення, механізмами контролю та оцінювання впливу на бюджет. Це підвищило б прикладне значення сформульованих рекомендацій.

Наведені зауваження мають дискусійний і рекомендаційний характер, не знижують загальної позитивної оцінки роботи та можуть бути враховані автором у подальших наукових і нормотворчих дослідженнях.

8. Дотримання принципів академічної доброчесності

Ознайомлення з текстом дисертації свідчить про належну культуру використання наукових і нормативних джерел. Позиції інших авторів супроводжуються посиланнями та відмежовуються від власних висновків здобувача.

У дисертації системно представлено авторські визначення, класифікації та пропозиції. За результатами змістового аналізу очевидних ознак некоректного запозичення або підміни авторства не встановлено.

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 теоретико-правові засади адміністративно-правового регулювання сфери громадського харчування та гостинності, систематизовано її об'єкти, принципи та суб'єктів, проаналізовано нормативно-правову основу й адміністративно-правові засоби, узагальнено міжнародний досвід і сформульовано пропозиції щодо вдосконалення державної політики та законодавства.

Основні положення дисертації є аргументованими, містять елементи наукової новизни, мають теоретичне і практичне значення, оприлюднені у наукових публікаціях та пройшли належну апробацію.

Дисертація відповідає чинному 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.

З огляду на викладене, Кропивний Євген Вікторович заслуговує на присудження ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного та міжнародного права
Київського національного економічного
університету імені Вадима Гетьмана



В.Г. Чорна