

До Спеціалізованої вченої ради  
Д 26.004.16 у Національному університеті  
біоресурсів і природокористування України  
03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 15

### **ВІДГУК**

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора, першого проректора Запорізького національного університету Бондаря Олександра Григоровича на дисертацію Пустовіта Олександра Юрійовича на тему «Адміністративно-правовий статус органів державного управління в галузі якості та безпеки сільськогосподарської продукції», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

**Ступінь актуальності обраної теми.** Проблематика державного управління, невід'ємною складовою якого є й державний контроль, у галузі якості та безпеки сільськогосподарської продукції традиційно привертає увагу представників науки як адміністративного права, так і деяких інших галузей права, протягом багатьох років. Разом із тим, варто наголосити, що предмет таких досліджень перебуває у постійній динаміці, зазнає організаційних змін як всередині, з огляду на загальні тенденції розвитку інституту державного управління, так і під впливом оновлення законодавчої бази, продовження інтеграції у Європейське Співтовариство та інші регіональні і світові системи, які передбачають уніфікацію управління і контролю щодо безпеки та якості аграрної продукції. У цьому контексті можна констатувати, що не існує наперед доведених ефективних рішень, а виклики і небезпеки, які необхідно результативно долати, з'являються постійно.

Тому актуальність обраної Пустовітом О. Ю. теми дослідження вбачається очевидною. Розглянута робота базується на попередніх наукових розробках і може бути, своєю чергою, основою для подальших досліджень правового становища органів державного управління в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація пов'язана з адміністративно-правовими аспектами програми наукових досліджень Національного університету біоресурсів і природокористування України «Адміністративно-правове регулювання підготовки фахівців та ринку праці в аграрному, екологічному та природоресурсному секторах України» (номер державної реєстрації 0114U000656).

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Дисертаційне дослідження становить собою цілісну працю, структурно та змістовно об'єднану в три підрозділи, що репрезентують загальнотеоретичний, функціональний та прогностичний аспекти дослідження, розташовані послідовно і взаємопов'язані причинно-наслідковими зв'язками.

Перший розділ розкриває структуру адміністративно-правового статусу органів державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції, основу якої, на думку автора, становлять три програмні рівні: публічно-сервісна функція органів державного управління, організаційно оформлена система органів державного управління та завдання, які стоять перед цими органами. Як пише дисертант, всі три рівні формують, із різним ступенем конкретизації, структуру адміністративно-правового статусу органів державного управління у досліджуваній сфері. Це дозволяє здобувачу вийти за межі традиційного підходу щодо розгляду правового статусу як сукупності прав і обов'язків разом із юридичною відповідальністю, що, безперечно, є вірним, але не позбавленим певної схематичності, тим часом як дисертант у роботі аналізує,



як із суспільного запиту на відповідну державну функцію утворюється і розвивається сфера правового регулювання, що вбачається дещо глибшим і системним підходом.

Другий розділ становить собою дослідження правосуб'єктності органів державного управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції та об'єднує у собі певний розглянутий автором і наявний у практичній площині механізм реалізації правових норм від законодавчого врегулювання, через набуття (у певних організаційних формах) та реалізацію повноважень органів державного управління до фактичного здійснення таких повноважень посадовими особами цих органів шляхом прийняття у повсякденній діяльності значної кількості конкретних управлінських рішень у правовій формі. Цей підхід є достатньо обґрунтованим, оскільки дисертант таким чином доводить, що діяльність органу державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції – це завжди конкретне рішення конкретної особи або колегіального органу: видача дозвільного документу, видача припису, оформлення матеріалів перевірки, розробка і подання на розгляд проєкта регуляторного акта тощо.

Третій розділ дисертаційного дослідження є, певною мірою, традиційним, і включає в себе підрозділи, присвячені вивченню зарубіжного досвіду й удосконалення на його основі чинного нормативного забезпечення відповідних суспільних відносин в Україні. Тим не менш, при цьому автор не обмежується лише двома підрозділами, але й додає ще третій, що стосується правових засад взаємодії між органами державного управління та міжнародними інституціями у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції, стверджуючи цим, що удосконалення полягає не лише у вивченні та імплементації зарубіжного досвіду, але і у налагодженні оптимальної інституційної взаємодії між самими органами державного управління. Проблематика розробки такої якості правових норм, які б дозволяли і забезпечували спільну ефективну роботу органів державного управління, є самостійним і важливим напрямом дослідження

особливостей реалізації правового статусу таких органів. Відчутним є авторське бачення переваг дослідження адміністративно-правового статусу органів державного управління в динаміці його реалізації у межах відповідних правовідносин.

Робота містить досить чималі за обсягом висновки, які повністю відповідають структурі дисертації і поставленим завданням дослідження. При цьому кожне таке завдання розглядається у відповідному підрозділі та завершується окремим висновком.

Отже, методом сходження від загального до конкретного, автор послідовно розгортає у висновках розуміння забезпечення безпечності та якості сільськогосподарської продукції як публічно-сервісної функції держави, яка включає створення належного регуляторного середовища для виробництва і споживання, функціонування прозорого ринку продукції з достовірними показниками якості та безпечності одиниці, партії, виду продукції та визначеними умовами до її виробника, а також безпосередній організуючий вплив на діяльність суб'єкта правовідносин, що в цілому становить собою публічне адміністрування в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції (с. 21, 172 дисертації). На думку здобувача, саме функція, суспільна потреба передусім породжує орган державного управління, а, відповідно, і є передумовою його правового статусу. Далі ним стверджується, що виокремлення спеціальної підсистеми органів державного управління у сфері якості та безпечності сільськогосподарської продукції формує цільовий блок адміністративно-правового статусу (с. 29-30 дисертації). Нарешті, автор формує організаційно-структурний блок адміністративно-правового статусу як частини внутрішньо організованої сукупності структурних елементів, яка взаємопов'язана й зумовлена метою реалізації законів та інших нормативних актів у сфері якості й безпечності сільськогосподарської продукції і виконує для її досягнення відповідні функції – регулювання, нагляд, прогнозування, планування, контроль, дозвільну та інші види публічно-сервісної діяльності (с. 21, 77 дисертації).



Наслідком таких теоретичних узагальнень є авторський підхід до системи органів, що не завжди тісно пов'язані в організаційно-правовому сенсі, проте, як зазначає дисертант, шляхом накладення на них функціональної матриці вимальовуються відчутні функціональні зв'язки на основі спільних завдань. Зроблено висновок, що реалізацію цих завдань як компетенційного блоку адміністративно-правового статусу зумовлює система повноважень у формі правотворчості, договірної адміністрації, правозастосування (с. 21-22, 173 дисертації).

У той же час, як наголошує автор, відмічається розосередження повноважень за різними законодавчими актами, більшість із яких прийнята, на його доволі обґрунтовану думку, із порушенням ієрархічного критерію, а саме: вищу юридичну силу у вигляді законодавчих приписів надано фрагментарним питанням виробництва окремих видів сільськогосподарської продукції, які повинні становити собою інструкції і технічні регламенти, узгоджені з базовим Законом України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», і стати складовою частиною національної системи стандартизації (с. 22, 121, 174 дисертації). Без сумніву, варто констатувати надмірність законодавчого регулювання, яка мала місце в попередні десятиліття, у результаті чого і в досліджуваній сфері, і у деяких інших наявна низка декларативних законів.

Важливе місце у висновках дисертант відводить і підзаконній нормотворчості, в якій також наявна деяка хаотичність, особливо у часи структурних перетворень, коли орган державного управління може протягом незначного часу змінювати належність до сфери підпорядкування різних міністерств (с. 22, 104 та ін. дисертації). Очевидно, що загалом така ситуація не сприяє стабільності і сталості в організації державного управління. Серед іншого, автором відзначається переважаюча роль контрольних повноважень у діяльності органів державного управління в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції, що зумовлює певну контрольну акцентуацію. Проте, на це твердження у дисертанта, як вбачається, існують

достатні підстави, зокрема такі повноваження класифікуються ним за предметним критерієм: контроль продукції при здійсненні експортно-імпортних операцій (заходи в зонах митного контролю); контроль продукції на потужностях, де здійснюється виробництво сільськогосподарської продукції; контроль сільськогосподарської продукції, що знаходиться в обігу, зокрема, і на агропродовольчих ринках (включаючи такі умови використання, як зберігання, транспортування, виставлення на продаж та приготування, у разі дотримання яких гарантується безпечність продукту) (с. 72-73, 175-176 дисертації).

**Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій.** На основі використання значного обсягу ґрунтовно опрацьованих джерел, зокрема праць науковців із різних правових галузей, а також наукових розвідок економічного і управлінського спрямування, публікацій представників фахових та експертних кіл, та простеження статистики і динаміки законодавства про якість і безпечність сільськогосподарської продукції Пустовіт О. Ю. зміг отримати достовірні і достатньо обґрунтовані результати дослідження, що мають вагому наукову новизну. Передусім, йдеться про першість у визначенні адміністративно-правового регулювання безпечності та якості сільськогосподарської продукції як публічно-сервісної функції держави, з чого логічно виведено поняття системи органів державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції як публічно-сервісного організаційного утворення, зумовленого метою реалізації законодавства щодо якості та безпечності сільськогосподарської продукції, що складається з окремих структурних одиниць, кожна з яких виконує відповідні функції регулювання, нагляду, прогнозування, планування, контролю, надання дозволів та інші види публічно-сервісної діяльності.

Становить науковий інтерес і має новизну введення уперше таких понять, як консолідація і дисиміляція управлінських повноважень у сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції. За твердженням



автора, вони є маятниковими процесами, тому предметом наукових досліджень правового статусу і системи органів державного управління повинен бути не пошук статичної структури, а конструювання універсальної матриці правового статусу, в яку може вкlastися будь-яка конфігурація управлінських та контрольних органів. Вбачається, що практичний досвід перетворень у досліджуваній галузі, включно до сьогоденного дня, свідчить на користь висновків дисертанта.

Новизна результатів у вигляді удосконалення характеризує такі положення дисертації, як визначення завдань держави у окремих галузях на прикладі компетенційного блоку адміністративно-правового статусу; концептуальний погляд автора на подолання розосередження повноважень органів державного управління за численними законодавчими актами; підходи до організації та планування нормотворчих робіт шляхом доручення їх робочим групам з експертів; розуміння повноважень посадових осіб у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції як похідних від повноважень відповідного органу; теоретичні засади організації виконавчої влади в Україні як унітарній державі, на основі вивчення зарубіжного досвіду; погляди на взаємодію органів виконавчої влади з суміжними сферами діяльності, теоретичні засади правового статусу Держпродспоживслужби України.

Такий аспект наукової новизни, як подальший розвиток наукових досліджень, знаходить своє вираження у класифікації законів, які регулюють суспільні відносини в обраній сфері, на: кодифіковані законодавчі акти; програмні законодавчі акти; закони загального характеру; закони, що становлять національну систему технічного регулювання у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції; законодавчі акти, які регулюють питання екологічної безпечності та якості сільськогосподарської продукції, закони, що регулюють виробництво органічної сільськогосподарської продукції; закони про окремі види продукції, особливості її виробництва та реалізації. Також до цієї групи варто віднести висновок автора про

диференціацію норм підзаконних нормативно-правових актів на норми, що регулюють внутрішньоорганізаційну діяльність органів управління (визначають структуру, чисельність, планування, контроль роботи, матеріально-технічне забезпечення, функціональні обов'язки посадовців тощо), і норми, що регулюють зовнішню публічно-сервісну діяльність.

Отже, елементи наукової новизни сформульовані коректно, їх кількість та кваліфікаційні ознаки відповідають нормативним вимогам.

**Значення одержаних результатів для науки й практики та рекомендації щодо їх можливого використання.** Сформульовані у роботі висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані:

- у науково-дослідній діяльності – для подальших наукових досліджень механізму реалізації управлінських повноважень у сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції;

- у законотворчій діяльності – при підготовці відповідних законопроектів;

- у практичній діяльності органів управління у сфері безпечності та якості сільськогосподарської продукції – при розробленні й удосконаленні відомчих нормативно-правових актів та методичних розробок із питань управління і контролю;

- в освітньому процесі – при підготовці підручників та навчальних посібників для викладання дисципліни «Адміністративне право», що засвідчує акт впровадження Національного університету біоресурсів і природокористування України.

**Повнота викладу положень і висновків дисертації в опублікованих працях.** Основні положення та результати дисертації висвітлено у 11 наукових працях, із яких одна стаття опублікована у науковому фаховому виданні України, чотири статті – у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних, одна стаття розміщена у науковому виданні іншої держави, та п'ять тез наукових доповідей.



Основні положення дисертації апробовано на Всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях, а саме: Всеукраїнській науково-практичній конференції молодих вчених, присвяченій 110-річчю Національного аграрного університету «Актуальні проблеми правового забезпечення національної продовольчої безпеки і сталого розвитку сільського господарства України» (м. Київ, 2008 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Перспективні напрямки розвитку економіки, управління та права: теорія і практика» (м. Полтава, 2018 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри» (м. Суми, 2018 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Вітчизняна наука на зламі епох: проблеми та перспективи розвитку» (м. Переяслав-Хмельницький, 2019 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті» (м. Одеса, 2019 р.).

Таке представлення результатів наукової роботи вбачається достатнім. Кількість публікацій, їх обсяг, якість, повнота висвітлення результатів та розкриття змісту дисертації відповідає нормативним вимогам.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та достатньою мірою відображає основні положення та результати дослідження. Автореферат та дисертацію оформлено відповідно до встановлених вимог.

**Зауваження та дискусійні положення.** Незважаючи на досить високий теоретичний рівень виконаного дослідження та його практичне спрямування, дисертація Пустовіта О. Ю. не позбавлена певних недоліків. Деякі з висловлених у ній наукових положень, висновків та пропозицій є дискусійними або такими, що потребують додаткового обґрунтування та висвітлення, на чому потрібно докладно зупинитись.

1. Перше зауваження стосується використання поняттєво-термінологічного апарату у дисертації. Автор, присвятивши роботу дослідженню адміністративно-правового статусу органів державного управління в обраній ним сфері, тим не менш, уникає чіткого розкриття

поняття «державне управління в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції». Натомість він пропонує визначення «адміністративно-правове регулювання безпечності та якості сільськогосподарської продукції», формулюючи його на основі використання концепту «публічно-сервісна функція держави», яка, своєю чергою, розглядається дисертантом як «публічне адміністрування в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції» (с. 21, 172 дисертації, с. 4-5, 12 автореферату). Таке оперування категоріями вбачається занадто вільним і потребує додаткового розкриття авторського бачення кореляції між ними під час процедури публічного захисту.

2. Друге зауваження випливає з першого. Дисертант обстоює таке визначення: «адміністративно-правове регулювання безпечності та якості сільськогосподарської продукції органами законодавчої та виконавчої влади – це публічно-сервісна функція держави щодо створення регуляторного середовища для виробництва і споживання, функціонування прозорого ринку продукції з достовірними показниками якості та безпечності одиниці, партії, виду продукції та визначеними умовами до її виробника, а також безпосередній організуючий вплив на діяльність суб'єкта правовідносин. Ця функція, реалізована у меті створення відповідних органів, є не що іншим, як публічним адмініструванням в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції» (с. 21, 172 дисертації, с. 4-5, 12 автореферату). У цьому контексті видається, що автор (можливо, несвідомо) тяжіє до помилкового ототожнення публічного адміністрування та адміністративно-правового регулювання, де останнє здобувачем розкривається виключно крізь призму публічно-сервісної функції держави. Теза про сутнісну відмінність вказаних категорій неодноразово викладалась у працях Авер'янова В. Б. та інших вчених-адміністративістів. Тому вбачається, що дисертанту під час публічного захисту варто навести додаткові аргументи на користь наведених вище власних тверджень.



3. Третє зауваження також має термінологічний характер з огляду, зокрема, на наголос автора на тому, що дисертація спрямована на «формування нових та вдосконалення існуючих категорій і понять» (с. 20 дисертації, с. 4 автореферату). Отже, дисертант у положеннях наукової новизни, які стосуються удосконалення чи подальшого розвитку наявних у вітчизняній юриспруденції здобутків, не торкається понять «якість сільськогосподарської продукції» та «безпечність сільськогосподарської продукції», користуючись, очевидно, вже існуючими в аграрно-правовій та адміністративно-правовій науці підходами. Однак на с. 15 дисертації та с. 1 автореферату він вживає термін «якість та безпека сільськогосподарської продукції». Тому виникає питання, чи проводить здобувач різницю між поняттями «безпека» і «безпечність» в окресленій предметній сфері.

4. Під час аналізу законодавчого регулювання правового статусу органів державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції дисертантом відмічається наявність численних законодавчих актів, більшість із яких, на його думку, прийняті з порушенням ієрархічного критерію (с. 22, 174 дисертації, с. 5, 14 автореферату). Проте шляхи подолання вказаних дефектів нормативного забезпечення окреслюються автором у загальних рисах. Відтак бажано було б почути більш конкретні пропозиції здобувача у цій площині, а також відповідь на питання, на який позитивний ефект для оптимізації управлінських повноважень відповідних органів публічної адміністрації розраховує дисертант.

5. Повноваження посадових осіб органів державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції дисертант поділяє на такі групи: здійснення організаційної роботи, надання адміністративних послуг та повноваження щодо припинення правопорушень (с. 22, 176 дисертації, с. 6, 11, 15 автореферату). Разом із тим, потребує більш повного розкриття аспект, яку саме організаційну роботу має на увазі автор.

6. При наданні пропозицій щодо організації системи органів державного управління у галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції, дисертант зазначає, що «найефективнішим є об'єднання всіх функцій контролю в одній установі (наприклад, департамент харчових продуктів та ветеринарної медицини, підпорядкований міністерству сільського господарства в Естонії, який відповідає за безпечність продуктів харчування та сільськогосподарської сировини, що використовується для їх вироблення)» (с. 169, 177 дисертації, с. 16 автореферату). З іншого ж боку, автор загалом, як відчувається під час аналізу змісту роботи, не є прихильником створення і діяльності монооргану, оскільки, скажімо, на с. 21, 178 дисертації, на с. 5, 16 автореферату пише про «конфігурацію управлінських та контрольних органів». Тому позиція здобувача з цього принципово важливого питання потребує додаткового висвітлення.

**Загальний висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.** Висловлені зауваження не перешкоджають загалом позитивному ставленню до виконаного Пустовітом О. Ю. дослідження, а здійснений дисертантом науковий пошук заслуговує на повагу і підтримку.

Дисертаційна робота на тему «Адміністративно-правовий статус органів державного управління в галузі якості та безпечності сільськогосподарської продукції» є завершеною, самостійно підготовленою кваліфікаційною науковою працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані та практично цінні результати, що вирішують важливе і актуальне для науки адміністративного права завдання щодо створення науково-теоретичних засад для формування відповідного правового інституту.

Актуальність обраної теми дисертації, ступінь обґрунтованості наукових положень та повнота викладу в опублікованих працях повністю відповідають нормативним вимогам.

Отже, вищевикладене дозволяє зробити загальний висновок, що дисертація **Пустовіта Олександра Юрійовича** на тему «Адміністративно-правовий статус органів державного управління в галузі якості та



безпе́кості сільськогосподарської продукції» відповідає вимогам п. 9, 11, 12 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент,**

**доктор юридичних наук, професор,**

**перший проректор Запорізького**

**національного університету**



**О. Г. Бондар**

**Підпис засвідчую:**

**вчений секретар Запорізького**

**національного університету**

**кандидат філологічних наук, доцент**



**О. А. Проценко**