

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертацію Фоменка Олександра Олександровича «Адміністративно-правове забезпечення продовольчої безпеки України», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Стратегія національної безпеки України визначає продовольчу безпеку як один із ключових пріоритетів державної політики, що забезпечує стабільність соціально-економічного розвитку та захист національних інтересів. У сучасних умовах посилення глобальних викликів економічного та військово-політичного характеру, Україна безпосередньо стикається з численними загрозами, які чинять негативний вплив на продовольчу безпеку держави. Недосконалість правового регулювання та управлінських механізмів у цій сфері може призводити до зниження якості контролю, порушень у виробництві та розподілі продовольства, що безпосередньо загрожує національній стабільності та суверенітету. Тому комплексне наукове дослідження адміністративно-правових засад гарантування продовольчої безпеки України є важливим і своєчасним завданням, що сприятиме формуванню ефективної системи державного управління у цій критично важливій сфері.

У цьому контексті, дисертаційне дослідження «Адміністративно-правове забезпечення продовольчої безпеки України», підготовлене Олександром Олександровичем Фоменком, представляє як науковий, так і практичний інтерес.

Дисертантом точно сформульовано мету дисертаційного дослідження, яка полягає у розробленні теоретичних положень адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки України.

Визначена мета дозволила автору розв'язати завдання дисертаційного дослідження, до числа яких віднесено: визначення поняття продовольчої безпеки держави як об'єкта адміністративно-правової науки та виокремлення її характерних ознак; з'ясування ролі та місця продовольчої безпеки в системі

національної безпеки держави; розкриття сучасних методологічних підходів, вироблених наукою адміністративного права, щодо покращення ефективності правового регулювання продовольчої безпеки; формулювання поняття та виокремлення структурних елементів механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, визначення вимог до їх ідентифікації; виокремлення критеріїв ефективності законодавчого забезпечення продовольчої безпеки й з'ясування організаційних напрямів щодо його покращення; характеристика адміністративних правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки, визначення загальних та спеціальних суб'єктів їх реалізації; окреслення актуальних проблем недостатньої ефективності контрольно наглядової діяльності у сфері забезпечення продовольчої безпеки й надання пропозицій щодо їх вирішення; аналіз позитивного зарубіжного досвіду у сфері правового забезпечення продовольчої безпеки й виокремлення перспективних напрямів щодо його запровадження у національне законодавство.

У результаті проведеного дослідження здобувачем успішно сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто, основними з яких є такі: розроблено проект Адміністративно-правової доктрини забезпечення продовольчої безпеки на період до 2030 року, яка включає сукупність науково обґрунтованих положень, цілей та завдань довгострокової державної політики у сфері забезпечення та зміцнення продовольчої безпеки, а також механізмів та заходів щодо їх практичної реалізації; визначено й запропоновано включити до статті 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» поняття публічного адміністрування у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів, як врегульованої нормами адміністративного права діяльності органів публічного адміністрування, наділених загальною та спеціальною компетенцією, спрямованої на правове закріплення основних вимог до безпечності та якості харчових продуктів, а також забезпечення механізму їх дотримання; розширено перелік обов'язкової інформації про

якість і безпечність харчових продуктів, який міститься в частині 1 статті 6 Закону України «Про інформацію для споживачів харчових продуктів», шляхом віднесення до такої інформації відомостей про безпечність стану земельної ділянки та умов вирощування рослинної продукції; визначено критерії ідентифікації структурних елементів механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, до числа яких віднесено: а) реалізація в юридичній формі (виключно за допомогою норм права); б) наявність сукупності адміністративно-правових засобів, спрямованих на здійснення безпосереднього регулюючого впливу на суспільні відносини; в) здатність одночасно врегульовувати як матеріальні, так і процесуальні правовідносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки; систематизовано сфери адміністративно-правового впливу Мінагрополітики, як провідного спеціального суб'єкта забезпечення продовольчої безпеки, до числа яких віднесено: а) безпека та якість харчових продуктів; б) виробництво та реалізація сільськогосподарської продукції; в) машинобудування для агропромислового комплексу; г) фермерська діяльність та сільськогосподарська кооперація; д) безпечність стану земельних ділянок та умов вирощування рослинної продукції; е) функціонування рибного господарства та рибної промисловості.

Основні наукові положення, висновки і пропозиції, викладені в дисертації, є аргументованими.

Цікавим з наукової точки зору є запропонований автором підхід до виокремлення характерних ознак адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, а саме: а) імперативний характер правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки; б) наявність системи органів виконавчої влади, наділених контрольно-наглядовими та юрисдикційними повноваженнями у сфері забезпечення продовольчої безпеки; в) механізм забезпечення продовольчої безпеки врегульований адміністративно-правовими нормами; г) реалізація адміністративно-правового механізму передбачає застосування сукупності адміністративно-правових засобів; д) міжгалузевий характер адміністративно правового регулювання правовідносин у сфері

забезпечення продовольчої безпеки; д) забезпечення продовольчої безпеки є необхідною умовою реалізації конституційного права громадян на достатній рівень соціального забезпечення (с. 41).

Заслуговує на схвальну оцінку застосований автором методологічний підхід, в результаті якого доведено, що важливою передумовою покращення законодавчого регулювання адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки має стати розроблення проекту Адміністративно-правової доктрини продовольчої безпеки на період до 2030 року, як цілісної й гармонійної системи адміністративно-правових принципів, спрямованих на створення концептуальної основи для вироблення та ефективної реалізації державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки України (с. 179).

Вартують уваги охарактеризовані дисертантом адміністративні правовідносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки, специфічною рисою яких є наявність суб'єктів загальної та спеціальної компетенції. Характеристика повноважень суб'єктів загальної компетенції дозволяє підкреслити пріоритетне значення Кабінету Міністрів України, який приймає участь у адміністративних правовідносинах щодо забезпечення продовольчої безпеки, шляхом реалізації власних повноважень, з урахуванням особливостей щодо: а) наділення органів публічного адміністрування специфічним адміністративно-правовим статусом в галузі забезпечення безпеки продовольства; б) здійснення публічного управління у спеціально визначеній сфері адміністрування – агропромисловому комплексі України, метою функціонування якого є виробництво, обіг та захист сільськогосподарської продукції; в) підзаконного характеру діяльності органів публічного адміністрування у сфері забезпечення продовольчої безпеки (с. 181).

Беззаперечну практичну цінність представляють пропозиції здобувача щодо: розроблення та прийняття рамкового Закону України «Про основоположні принципи контролю та нагляду у сфері безпеки продовольства», мета якого полягатиме у систематизації та узгодженні положень нормативно

правових актів у сфері забезпечення продовольчої безпеки, визначенні цілей, завдань, функцій, принципів та компетенції суб'єктів контрольно-наглядової діяльності в окресленому напрямку реалізації державної політики; утворення незалежного координаційного органу, підконтрольного та підзвітного Верховній Раді України, наділеного координаційними повноваженнями щодо організації діяльності контрольно-наглядових органів у сфері забезпечення продовольчої безпеки та забезпечення гармонізації національного законодавства із міжнародним та національним законодавством країн Європейського Союзу (с. 154).

Автором вдало охарактеризовано позитивний зарубіжний досвід у сфері правового забезпечення продовольчої безпеки, зокрема: в частині наявної тісної співпраці вищих органів державної влади та міжнародних інституцій, шляхом укладання багатосторонніх угод, що регулюють внутрішньо-національні торговельно економічні відносини в аграрному секторі, до числа яких віднесено: Угоду про сільське господарство, Угоду про пов'язані з торгівлею інвестиційні заходи, Угоду про Субсидії та компенсаційні заходи, Угода про технічні бар'єри в торгівлі, Угоду про процедури ліцензування імпорту. При цьому, пріоритетним завданням зазначених документів є встановлення критеріїв якості продовольства, спрямованих на реалізацію механізму виявлення, запобігання та зменшення рівня небезпеки, під час виготовлення та споживання харчових продуктів; наявності широкої державної підтримки виробників сільгосппродукції, шляхом надання субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів і т.д. (с. 170).

Підтримуємо авторський підхід до систематизації сфер адміністративно-правового впливу Мінагрополітики, як провідного спеціального суб'єкта забезпечення продовольчої безпеки, до числа яких віднесено: а) безпека та якість харчових продуктів; б) виробництво та реалізація сільськогосподарської продукції; в) машинобудування для агропромислового комплексу; г) фермерська діяльність та сільськогосподарська кооперація; д) безпечність стану

земельних ділянок та умов вирощування рослинної продукції; е) функціонування рибного господарства та рибної промисловості (с. 137).

Слушними є пропозиції дисертанта щодо необхідності внесення відповідних змін та доповнень до ряду законодавчих актів, норми яких спрямовані на регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки (с. 183).

Разом з тим, дисертація не позбавлена певних недоліків та суперечливих положень, які потребують додаткових пояснень та уточнень.

1. У підрозділі 3.2. «Аналіз позитивного зарубіжного досвіду у сфері правового забезпечення продовольчої безпеки та можливість його використання в Україні» (стор. 157 дисертації) під час аналізу міжнародного досвіду забезпечення продовольчої безпеки, здобувачем зроблено акцент переважно на економічних показниках продовольчого забезпечення, які, зокрема, включають: рівень підтримки фермерів, обсяги дотацій, субсидій тощо. Водночас недостатньо розкрито саме адміністративно-правові механізми, що застосовуються у країнах з розвиненою аграрною політикою, що, на мій погляд, дещо звужує потенціал використання зарубіжного досвіду в контексті реформування національного адміністративного законодавства у сфері продовольчої безпеки.

2. У підрозділі 2.3. «Адміністративні правовідносини як центральний елемент механізму забезпечення продовольчої безпеки» (стор. 117-118 дисертації), вірно визначаються загальні риси адміністративно-правових відносин, зокрема їх вольовий та субординаційний характер. Проте, у контексті специфіки правовідносин у сфері забезпечення продовольчої безпеки недостатньо деталізовано, яким чином ці загальні характеристики трансформуються під впливом сучасних тенденцій до децентралізації публічного адміністрування, цифровізації публічного управління та посилення ролі міжсекторальної взаємодії. Видається доцільним розширити підхід до аналізу адміністративних правовідносин, враховуючи не лише вертикальну, але й горизонтальну (паритетну) взаємодію, що виникає, зокрема, в умовах

співпраці держави з приватними та громадськими інституціями у забезпеченні продовольчої безпеки.

3. У підрозділі 1.3. «Стан науково-методологічної розробленості проблем продовольчої безпеки» (стор. 68 дисертації) здобувачем вірно наголошується на міждисциплінарному характері дослідження продовольчої безпеки та її тісному зв'язку із поняттями економічної безпеки і національної безпеки України. Водночас, недостатньо деталізовано юридичний зміст поняття «продовольча незалежність», а також не повністю розкрито його правове значення у контексті адміністративно-правового механізму забезпечення продовольчої безпеки. Крім того, відсутнє посилення на конкретні законодавчі ініціативи чи проекти нормативних актів, які могли б слугувати основою для закріплення цього поняття у законодавстві України.

4. У роботі протягом усього дослідження дисертантом активно використовувався метод статистичного аналізу, зокрема на сторінках 125, 155, 157, 160, 207 дисертації. Разом з тим, визначаючи методологічну основу дослідження (стор. 22 дисертації), зазначений метод не згадується серед основних методів, що створює враження неповноти та деякої розбіжності в описі методології.

Проте, вищенаведені зауваження, які в певній мірі носять характер побажань, не впливають на загальну позитивну оцінку якості виконаної дисертантом роботи.

Виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел із проблематики дисертаційного дослідження.

Основні положення дисертації достатньо повно відображені в публікаціях у наукових виданнях, а також оприлюднені на науково-практичних конференціях, що свідчить про ретельну роботу, проведenu дисертантом в процесі наукового дослідження та його апробації.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображує основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат

оформлено відповідно до встановлених вимог.

На підставі викладеного варто зробити загальний висновок, що дисертація «Адміністративно-правове забезпечення продовольчої безпеки України» є самостійним, завершеним науковим дослідженням, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують важливе наукове завдання для науки адміністративного права. За своєю актуальністю, ступенем наукової новизни, рівнем теоретичного й практичного значення робота повністю відповідає спеціальності 12.00.07 та вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 (із змінами), а автор дисертації – Фоменко Олександр Олександрович, – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Проректор

Харківського національного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України



Олександр МУЗИЧУК