

13. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 року № 671. *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-п#Text>

14. Про затвердження Типового Положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції №277/21 від 27.05.2021 року. *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21#Text>

15. Про внесення змін до Положення про Управління з питань запобігання та виявлення корупції Міністерства оборони України: Наказ Міністерства оборони України № 389 від 17.12.2021 року. *Міністерство оборони України* : офіційний веб-сайт. 2021. URL: https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2021/389_nm.pdf

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.3.12>

ДАНИЛЮК А.В.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА БЕЗПЕЧНІСТЮ ТА ЯКІСТЮ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ В УКРАЇНІ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM OF STATE CONTROL OVER SAFETY AND QUALITY OF FOOD PRODUCTS IN UKRAINE

Стаття присвячена визначенню поняття та розкриттю елементів адміністративно-правового механізму державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні. З'ясовано, що механізм як загальносоціальна категорія у юридичній науці має своє визначальне значення. У поєднанні з іншими правовими категоріями вона не втрачає свого сутнісного значення, однак наповнюється якісно новим змістом, описуючи при цьому сферу застосування утвореного правового концепту. Узагальнено, що адміністративно-правовий механізм державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні, перетворюючись з теоретичної площини у практичну, тобто як правове явище, фактично, пояснює яким чином здійснюється державний контроль в зазначеній сфері. Визначено, що це сукупність органічно поєднаних правових засобів, застосованих уповноваженими органами державної влади у процесі реалізації своїх адміністративних обов'язків щодо перевірки дотримання суб'єктами виробництва, реалізації та/або обігу харчових продуктів законодавства у сфері безпеки продовольства України. Обов'язковими елементами досліджуваного механізму є: 1) адміністративно-правові норми, які: а) визначають правила та стандарти діяльності суб'єктів харчового ланцюга; б) рамки адміністративної діяльності суб'єктів здійснення державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні; 2) форма (що спричиняє настання юридичних наслідків чи без таких) та способи (універсальні чи спеціальні) реалізації адміністративної діяльності суб'єктів здійснення державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні; 3) адміністративні процедури здійснення державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні як порядок вчинення конкретної адміністративної дії уповноважених органів, пов'язаної з прийняттям адміністративного акта та його виконанням. До обов'язкових елементів віднесено такі як акти тлумачення (офіційні роз'яснення); адміністративно-правові відносини; зв'язок суб'єктів здійснення державно-

го контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні між собою; кадрове, інформаційне, матеріальне, технічне забезпечення тощо.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, безпечність, контроль, органи виконавчої влади, суб'єкти здійснення державного контролю, харчова продукція, якість.

The article is devoted to the definition of the concept and disclosure of the elements of the administrative-legal mechanism of state control of food safety and quality in Ukraine. It was found that the mechanism as a general social category in jurisprudence is crucial. In combination with other legal categories, it does not lose its essential meaning, but is filled with qualitatively new content, while describing the scope of the legal concept. It is generalized that the administrative-legal mechanism of state control over the safety and quality of food products in Ukraine, turning from a theoretical plane into a practical one, explains how state control is carried out in this area. It is determined that this is a set of organically combined legal means applicable by the authorized state authorities in the process of implementing their administrative duties to verify compliance by the subjects of production, sale and circulation of food products with the legislation in the field of food safety in Ukraine. The obligatory elements of the mechanism under study are: 1) administrative and legal norms, which: a) determine the rules and standards for the activities of the subjects of the food chain; b) the framework of the administrative activities of the subjects of state control of food safety and quality in Ukraine; 2) the form (causing the onset of legal consequences or without them) and methods (universal or special) of the implementation of the administrative activities of the subjects of state control over the safety and quality of food products in Ukraine; 3) administrative procedures for the implementation of state control over the safety and quality of food products in Ukraine as a procedure for performing a specific administrative action by authorized bodies related to the adoption of an administrative act and its execution. Optional elements include acts of interpretation (official clarifications); administrative-legal relations; communication between the subjects of state control over the safety and quality of food products; personnel, information, material, technical support, etc.

Key words: administrative and legal mechanism, control, executive authorities, food products, quality, security, subjects of state control.

Постановка проблеми. Будь-яке правове явище чи процес за своєю юридичною природою має теоретичну (організаційну) та реалізаційну складові. [1, с. 56]. Тобто діяльність публічних інституцій регламентована нормативними актами та завжди має своїм підґрунтям конкретні процедурні етапи втілення в життя владного впливу [2, с. 63] різномірного спрямування. Як правило, юридична наука позначила цей процес як механізм.

Тому словосполучення «механізм прав», «механізм діяльності», «механізм реалізації» за правом згадуються у працях науковців. Але в кожному випадку той чи інший дослідник розуміє те, що, власне, хоче розуміти. Звісно, є встановлені доктриною рамки певного сутнісного аспекту досліджуваного явища, однак міждисциплінарний характер категорії, а також варіювання концепційних поєднань інших процесів, явищ чи феноменів, об'єднаних спільним завданням з механізмом, сприяє різноманітності, різносутнісності його наповнення у змістовому аспекті [3, с. 150].

Категорія «адміністративно-правовий механізм» в межах юридичної науки також має своє поширення на сферу застосування. Однак ні нормативна, ні наукова доктрина не визначають поняття та структури адміністративно-правового механізму державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні.

Оскільки для української науки загалом проблема інструментальної характеристики правових явищ є недостатньо розробленою, тобто дискусійними залишаються положення щодо трактування багатьох понятійних конструкцій [4, с.180], то вважаємо, що обраний напрям для здійснення наукових пошуків є достатньо актуальним.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Представлена до аналізу тематика немає висвітлення в межах адміністративно-правової галузі наукових знань. Тому може мати за основу теоретичні напрацювання таких вчених як: В. Авер'янов, Т. Альберда, Ю. Андрійчук, В. Барчук, Н. Єршова, Є. Кобрусева, О. Кустовська, А. Маркіна, А. Приходько, О. Радченко, М. Рівіс, С. Рудницький, Є. Федорчук, П. Шорський.

Виклад основного матеріалу. Поняття «механізм» користується популярністю у різних сферах, тому дуже поширене серед науковців різних галузей знань, що спричинило появу безлічі наукових досліджень, які тлумачать сутність та бачення цього поняття [5, с. 10]. Найбільш часто термін «механізм» застосовують у техніці, його трактують як «пристрій, що передає або перетворює рух» [6, с. 665]. Відповідно до змісту словникової літератури, механізм визначають як внутрішню побудову, систему чого-небудь, сукупність станів і процесів, з яких формується певне фізичне, хімічне та інше явище [7, с. 523; 8, с. 38].

Окрім того, категорію «механізм» часто використовують політологи для опису різноманітних явищ і процесів у політичному житті сучасної України зі зрозумілих причин – адже саме її гносеологічні можливості дозволяють пояснити, яким чином задекларовані права чи існуючі інтереси суб'єктів суспільно – політичного життя реалізуються в політичній дійсності [9]. Опис різноманітних явищ за допомогою категорії «механізм» широко використовується і в економічних науках, зокрема для аналізу міжтериторіального та транскордонного співробітництва, реалізації регіональної політики, взаємодії держави та ринку в умовах різноманітних моделей інноваційного розвитку економіки, самофінансування інвестицій суб'єктів господарювання, стратегічного управління підприємством в умовах кризових ситуацій чи загалом функціонування й розвитку економіки [9]. Тобто, як стверджує А. Маркіна, дана категорія є достатньо загальною та використовується для позначення досить широкого кола суспільних явищ в різних сферах життєдіяльності держави [10, с. 66].

Слід брати до уваги, що всередині кожного механізму лежить певний набір елементів, які пов'язані і тісно взаємодіють між собою заради вирішення спільних завдань і досягнення загальної мети існування усього механізму. Таким чином, механізм представляє собою систему процесів, прийомів та методів, які стають важливим інструментом для досягнення як коротко-, так і довгострокових цілей через прийняття правильних та своєчасних рішень [5, с. 10].

Як стверджує Т. Альберда [11] О. Радченко свого часу висунув припущення, що механізми як такому мають бути обов'язково притаманні такі ознаки: є продуктом організованої діяльності; має мету або функцію; містить послідовність дій, певний вид руху; передбачає переважно односторонній вплив з чітко визначеним вектором впливу; має суб'єкт і об'єкт; характеризується жорстким взаємозв'язком, усталеністю процесу, правил взаємодії; його функціонування в ідеалі націлене на автоматизм; його побудова має структурно-функціональний характер; має ознаки відкритої або закритої системи [12, с. 10].

Тому цілком логічно, що В. Авер'янов пропонував під механізмом розуміти певний набір взаємоузгоджених відносин, методів і засобів, які забезпечують належне функціонування системи, або складне системне утворення, що органічно поєднує в собі різні складові елементи [13, с. 36].

Загалом, як вважає К. Шундіков, використання в юридичній науці методологічного потенціалу поняття «механізм» є досить продуктивним, оскільки дає змогу вченим просунутись у пізнанні інструментальної специфіки об'єктів, що вивчаються. Водночас характеристика якогось явища як механізму нерідко використовується як щось само собою зрозуміле, тобто як формально-логічний прийом, при цьому не завжди забезпечується відповідний методологічний нахил дослідження [14, с. 13].

Однак впадає в вічі варіабельність застосування категорії «механізм» в юридичних конструкціях. Достатньо навіть простого перерахування поширених у фаховій літературі варіантів для підтвердження слушності запропонованої тези. Тому об'єктивовані на нормативному рівні механізми позитивного права – ще слабко вивчена правовою наукою реальність. Загальнотеоретична категорія «правовий механізм» у сучасному правознавстві відсутня; висловлюються поодинокі пропозиції розуміти під цим поняттям «об'єктивовані на нормативному рівні, системно організовані комплекс юридичних засобів, необхідний і достатній для досягнення конкретної цілі (сукупності цілей)». Правові механізми як конструкції позитивного права формалізують «набір» юридичних регуляторів: прав, обов'язків, заборон, принципів, презумпцій, фікцій, строків, процедур, мір заохочення, мір відповідальності та ін. Змістовна організація правового механізму відображає внутрішню логіку правового регулювання, особливості спеціально-юридичного впливу на певне суспільне відношення, взяте в конкретно-історичному прояві (з урахуванням духовних умов життя соціуму, панівної парадигми юридичного мислення, правового менталітету й культури). Телеологічний аспект правового механізму якнайкраще пояснює його функціональне призначення: практичне використання, і, врешті-решт, досягнення конкретної цілі (цілей). Саме конкретні цілі (індивідів, суспільства, держави) є системоутворюючими факторами

при формуванні правового механізму – «під визначену ціль» законодавець підбирає необхідний «набір» правового інструментарію [11, с. 66].

Тому узагальнюючи, слід погодитись з думкою А. Приходько, що це реалізаційна складова будь-якого процесу, що маючи арсенал теоретичного підґрунтя та практичного інструментарію, перетворює прописані істини в практично наявні [3, с. 150].

Отже, аналіз наявного матеріалу дає нам можливість стверджувати, що механізм як загальносоціальна категорія у юридичній науці має своє визначальне значення. У поєднанні з іншими правовими категоріями вона не втрачає свого сутнісного значення, однак наповнюється якісно новим змістом, описуючи при цьому сферу застосування утвореного правового концепту.

Відповідно немає сенсу заперечувати існування такого правового концепту як механізм державного контролю, а також словосполучення адміністративно-правовий механізм державного контролю, які за своєю суттю є різними правовими явищами.

Зокрема виокремлення механізмів державного контролю з кола функцій державного управління обумовлюється тенденціями соціально-економічного розвитку держави, напрямками політичних перетворень, що реалізується через розробку та прийняття відповідних загальнодержавних програм та розробки механізму їх реалізації [15, с. 72]. Водночас адміністративно-правові механізми є сукупністю тих правових засобів, що притаманні тільки сфері врегулювання адміністративних правовідносин. І від різновиду впливу на такі відносини залежить буде то адміністративно-правовий механізм регулювання, забезпечення чи зокрема – контролю.

Таким чином, адміністративно-правовий механізм державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні можемо визначити як сукупність органічно поєднаних правових засобів, застосованих уповноваженими органами державної влади у процесі реалізації своїх адміністративних обов'язків щодо перевірки дотримання суб'єктами виробництва, реалізації та/або обігу харчових продуктів законодавства у сфері безпеки продовольства України.

Визначаючи його структуру, уточнимо, що у Академічному тлумачному словнику термін «структура» трактується як взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин цілого; будова; устрій, організація чого-небудь [16]. Як зауважує О. Кустовська, структура системи тісно пов'язана та обумовлюється її функціями, отже, створювати та досліджувати систему необхідно після визначення її функцій. У разі появи нових функцій системи доцільно змінювати її структуру, а не намагатися «прив'язати» цю функцію до старої структури. Тобто структура – це множина частин або форм (елементів), які знаходяться у взаємодії та специфічному порядку, необхідному для реалізації певних функцій. Функція є первинною щодо структури і визначає останню [17, с. 11, 31].

Відповідно, під структурою системи розуміють її стійку впорядкованість і зв'язки між елементами та підсистемами. Структура відтворює найсуттєвіші зв'язки між елементами та підсистемами, що мало змінюються при змінах у системі та забезпечують існування як системи, так і найважливіших її властивостей. Для визначення структури системи необхідно провести її послідовну декомпозицію, тобто виокремити в ній підсистеми всіх рівнів. Завдяки ієрархічності структура складних систем може бути подана через структуру їх частин від підсистем до елементів [17, с. 31].

Таким чином, структуру адміністративно-правового механізму державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні формує його елементний склад та взаємозв'язок між цими елементами, що в єдності забезпечує його життєздатність.

Необхідно брати до уваги, що сучасне розуміння адміністративного права в нинішній політико-правовій парадигмі повинно враховувати обставини, що право в цілому та окремі його інститути, в тому числі інститут адміністративного права, не мають ніякої іншої вищої мети, окрім як забезпечення дотримання інтересів кожної окремої людини та громадянина, а також суспільства в цілому [18, с. 266]. Тому, на нашу думку, обов'язковими елементами досліджуваного механізму є:

- 1) адміністративно-правові норми, які: а) визначають правила та стандарти діяльності суб'єктів харчового ланцюга; б) рамки адміністративної діяльності суб'єктів здійснення державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні;
- 2) форма (що спричиняє настання юридичних наслідків чи без таких) та способи (універсальні чи спеціальні) реалізації адміністративної діяльності суб'єктів здійснення державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні;
- 3) адміністративні процедури здійснення державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні як порядок вчинення конкретної адміністративної дії уповноважених органів, пов'язаної з прийняттям адміністративного акта та його виконанням.

До необов'язкових елементів можна зокрема віднести такі як акти тлумачення (офіційні роз'яснення); адміністративно-правові відносини в сфері державного контролю за безпечністю

та якістю харчових продуктів в Україні, які можуть бути розподілені як за суб'єктною складовою (наприклад, між органами влади щодо координації діяльності чи між компетентним органом та суб'єктом господарювання щодо реалізації контрольних заходів), так і сферою виникнення (наприклад, щодо виконання вимог чи застосування заходів впливу за не дотримання встановлених вимог); зв'язок суб'єктів здійснення державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні між собою (зобов'язальний, допоміжний); кадрове, інформаційне, матеріальне, технічне забезпечення тощо.

Висновки. Проведене дослідження дає можливість узагальнити, що адміністративно-правовий механізм державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні, перетворюючись з теоретичної площини у практичну, тобто як правове явище, фактично, пояснює яким чином здійснюється державний контроль в зазначеній сфері. Його життєздатність напряму залежить від елементної складової та взаємозв'язку між цими елементами. Зокрема такі елементи є обов'язковими та не обов'язковими, тобто допоміжними.

Список використаних джерел:

1. Барчук В. О. Адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду в Україні : дис. ... доктора філософії 081 «Право». Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2021. 226 с.
2. Рівіс М. М. Публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2018. 217 с.
3. Приходько А. А. Адміністративно-правове забезпечення запобігання та протидія корупції в Україні за умов євроінтеграції : дис... д-ра юрид. наук. Дніпро, 2020. 485 с.
4. Єршова Н. Г. Поняття правового механізму в контексті публічної політики: міжнародний досвід для України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 19–20. С. 179–185.
5. Андрійчук Ю. А. Теоретична сутність та зміст поняття «механізм». *Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції «Проблеми формування та реалізації конкурентної політики»*, (м. Львів, 19–20 вересня 2013 р.); Національний університет «Львівська політехніка». Львів : «АртДрук», 2013. С. 10.
6. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. К. ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2003. 1440 с.
8. Шорський П. Адміністративно-правовий механізм забезпечення виборчих прав громадян в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ: Сумський державний університет. Суми, 2018. 267 с.
9. Рудницький С. В. Категорія «механізм» у суспільних науках. Відомості із сайту SOCIAL-SCIENCE. 2011. URL: <http://social-science.com.ua/article/630>
10. Маркіна А.М. Адміністративно-правове регулювання надання медичних послуг в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. НДІ публ. права. Київ, 2018. 221 с.
11. Альберда Т. Г. Механізм як загальнонаукова і правова категорія («правовий механізм»). *Молодий вчений*. 2013. № 2(02). С. 64–68.
12. Радченко О. В. Категорія «механізм» у системі державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування* : збірник наукових праць : у 2 ч. (за заг. ред. Г. І. Мостового, Г. С. Одінцової). Х., 2001. Вип. 2. С. 10.
13. Державне управління в Україні : навч. посіб. ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : СОМІ, 1999. 265 с.
14. Шундигов К. В. Правовые механизмы: основы теории. *Государство и право*. 2006. № 12. С. 12–21.
15. Федорчук Є. Д. Механізми державного контролю у сфері транспорту: адміністративно-правовий аспект. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1(44). С. 66–73.
16. Академічний тлумачний словник (1970–1980). Слово «структура». URL: <http://sum.in.ua/s/struktura>
17. Кустовська О. В. Методологія системного підходу та наукових досліджень: Курс лекцій. Тернопіль : Економічна думка, 2005. 124 с.
18. Кобрусєва Є. А. Структура адміністративно-правового механізму забезпечення права на мирні зібрання в Україні. *Право та державне управління*. 2020. № 1(1). С. 262–269.