



СОДЕРЖАНИЕ И СТРУКТУРА МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И КАЧЕСТВА ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ

Елена ГАЛКИНА,

адъюнкт докторантуры и адъюнктуры
Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

The article examines the mechanism of administrative regulation in the sphere of protection and quality of food mechanism according to the analysis of legal literature and Ukrainian legislation. Based on the research the concept of mechanism has been identified and its key structural elements have been identified and characterized. They are administrative law norms which regulate social relations in the sphere of protection and quality of food; administrative law relations which include relevant rights, duties and responsibility of their participants; acts of exercise of subjective rights and performance of subjective duties which implement the administrative law norms into real life.

Key words: mechanism of legal regulation, administrative regulation, mechanism of administrative regulation, food, protection and quality of food.

Аннотация

Статья посвящена исследованию сущности механизма административно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов на основе анализа юридической литературы и действующего законодательства Украины. По результатам исследования сформулировано понятие механизма, определены и охарактеризованы основные его структурные элементы: нормы административного права, которые регламентируют общественные отношения в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов; административно-правовые отношения, которые включают в себя соответствующие права, обязанности и ответственность их участников; акты реализации субъективных прав и обязанностей, с помощью которых предписания административно-правовых норм фактически воплощаются в жизнь.

Ключевые слова: механизм правового регулирования, административно-правовое регулирование, механизм административно-правового регулирования, пищевые продукты, безопасность и качество пищевых продуктов.

Постановка проблемы. Вопросы надлежащего правового регулирования в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов всегда были предметом внимания государства независимо от социально-экономической ситуации, поскольку оказывали непосредственное влияние на благосостояние и уровень жизни всего населения страны. Соответственно, совершенствование сферы обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов административно-правовыми средствами, то есть ее административно-правового механизма, является важным аспектом деятельности государства в направлении обеспечения реализации основных прав граждан и обеспечения их безопасности [1], в том числе и тех, которым может причиняться вред при потреблении пищевых продуктов.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости проблемы: в настоящее время нет практически ни одной фундаментальной работы, посвя-

щенной механизму административно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов.

Состояние исследования. Вопросы механизма правового регулирования уделяли внимание многие ученые-теоретики права, в частности: С. С. Алексеев, В. М. Горшенёв, Н. Н. Крестовская, Л. Г. Матвеева, О. Ф. Скаун, В. Н. Хропанюк и другие. Среди ученых-административистов сущность механизма административно-правового регулирования рассматривали А. М. Бандурка, В. В. Галунько, И. П. Голосниченко, Е. В. Джафарова, Т. А. Коломиец, А. Т. Комзюк, С. А. Мосендз, С. Г. Стеценко, Х. П. Ярмаки и др., труды которых послужили фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Цель статьи. Наличие различных взглядов ученых относительно данного вопроса обуславливает необходимость их детального рассмотрения, что в свою очередь даст возможность более детально овладеть соответствующей проблематикой и

приблизиться к формулировке собственного видения механизма административно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов и формирования основных структурных элементов этого механизма.

Изложение основного материала. Как известно, одним из видов правового регулирования выступает административно-правовое регулирование, которое влияет на общественные отношения с целью их упорядочения. Ключевую роль в реализации правового регулирования общественных отношений в сфере административного права занимает явление, которое в юридической науке, теории права и административном праве носит название механизма административно-правового регулирования [2, с. 31].

Прежде чем дать определение сущности и содержания механизма административно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов, необходимо обратиться к доктринальным положениям тео-



ретиков права и научным достижениям специалистов в области административного права относительно механизма правового регулирования в целом.

Категория «механизм правового регулирования» была разработана и введена в юридическую науку еще в советский период. Прежде всего целесообразно рассмотреть позицию С. С. Алексеева относительно понимания механизма правового регулирования, который, по его мнению, представляет собой совокупность юридических средств, с помощью которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения [3, с. 30]. К основным элементам механизма правового регулирования он предлагает относить юридические нормы, правовые отношения, акты реализации прав и обязанностей [4, с. 319]; правосознание и правовую культуру [3]; к факультативным элементам – индивидуальные предписания (акты применения права) [4, с. 319].

О. Ф. Скаун считает, что механизм правового регулирования – это процесс перехода нормативности права в упорядоченность общественных отношений, осуществляемый субъектами правового регулирования с помощью системы правовых средств, способов и форм с целью удовлетворения общественных и частных интересов участников общественных отношений, обеспечения правопорядка. Элементы механизма правового регулирования ученый классифицирует следующим образом: 1) действующие на соответствующих стадиях регулирования – нормы права, нормативно-правовые акты, юридические факты, правоотношения, акты непосредственной реализации субъективных юридических прав и обязанностей; 2) действующие на протяжении всего регулирования – субъекты, осуществляющие правовое регулирование или правовую деятельность; правовая законность, правосознание, правовая культура; 3) имеющие факультативный характер – интерпретационно-правовые акты, акты применения норм права [5, с. 262–263].

Наиболее общепринятой точкой зрения определения механизма ад-

министративно-правового регулирования является позиция И. П. Голосниченко, который понимает под ним совокупность административно-правовых средств, с помощью которых оказывается влияние на отношения, возникающие в процессе осуществления исполнительной власти, а его структурными элементами определяет нормы административного права, административно-правовые отношения, акты толкования норм административного права и акты реализации административно-правовых норм и отношений [6, с. 20–21].

Заслуживает внимания позиция Т. А. Коломоец, которая отмечает, что механизм административно-правового регулирования – это совокупность правовых средств, с помощью которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений в сфере административного права. Составляющие механизма административно-правового регулирования она разделяет на органические (нормы права, акты реализации норм права, правовые отношения) и функциональные (юридические факты, правовое сознание субъектов административно-правового регулирования, законность, акты толкования норм права, акты применения норм права) [7, с. 32–33]. Такого же определения механизма административно-правового регулирования общественных отношений и его составных частей (элементов) придерживается и С. Г. Стеценко. На этот вопрос он обращает особое внимание, объясняя, что органические составные части определяют суть самого механизма, то есть без них не может происходить процесс административно-правового регулирования. Функциональные же составляющие, по его мнению, имеют возможность качественно изменить механизм административно-правового регулирования, они существенно влияют на его надежность (например, чем выше уровень правосознания субъектов административно-правовых отношений, тем надежнее действует механизм), но сам по себе механизм административно-правового регулирования может существовать (осуществляться, воплощаться в жизнь)

и без функциональных составляющих [2, с. 33].

В то же время в современной отечественной административно-правовой литературе предлагается и другой вариант совокупности элементов механизма административно-правового регулирования, к которым относятся: 1) нормы административного права и их внешнее выражение – источник права; 2) публичная администрация; 3) принципы деятельности публичной администрации; 4) индивидуальные акты публичной администрации; 5) административно-правовые отношения; 6) формы административного права; 7) толкование норм административного права; 8) методы административного права; 9) процедуры реализации административно-правовых норм [8, с. 92–93]. Механизм же административно-правового регулирования В. В. Галушко определяет как средство функционирования единой системы административно-правового регулирования с целью обеспечения прав, свобод и публичных законных интересов физических и юридических лиц, функционирования гражданского общества и государства [8, с. 93].

Итак, в основе подхода к определению содержания административно-правового механизма лежат именно элементы механизма правового регулирования. Однако анализ работ по этой проблематике позволяет сделать вывод, что, несмотря на достаточно большое количество таких работ, выработать единое устоявшееся в юридической науке понимание сущности механизма административно-правового регулирования и его структурных элементов так и не удалось. Остается без внимания также и механизм административно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов.

Исследуя административно-правовое регулирование в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов, необходимо указать, что содержательным признаком данного механизма является наличие целей такого регулирования – обеспечение прав потребителей и национальных интересов государ-



ства и общества в целом в этой сфере, достижение которых позволяет говорить об эффективности административно-правового регулирования обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов. Необходимо отметить, что важным условием эффективности административно-правового регулирования в исследуемой сфере следует признать прежде всего степень совершенства законодательства, которая находится в прямой зависимости от адаптации национального законодательства к законодательству Европейского Союза, имплементации в законодательство Украины положений соответствующих международных правовых актов, использования опыта правового регулирования в этой сфере других государств мира. Следующими условиями его эффективности являются надлежащая информированность граждан о действующих правовых предписаниях в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов и компетенция соответствующих государственных институций относительно реализации и защиты прав потребителей, особенности организации их деятельности, в том числе и при реализации связей межведомственного характера. Достижение целей административно-правового регулирования в этой сфере осуществляется с помощью средств юридического воздействия на поведение субъектов административно-правовых отношений. Совокупность данных средств, которые являются различными по природе и функциональному назначению, составляет формальный признак механизма административно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов [9, с. 306–307].

Анализ различных позиций теоретиков права и научных достижений специалистов других отраслей права относительно определения понятия механизма административно-правового регулирования позволяет сформировать собственное видение механизма административно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов, под которым следует понимать совокупность ад-

министративно-правовых средств, которые реализуются в деятельности системы уполномоченных субъектов с целью упорядочения правоотношений в указанной сфере.

Изучение механизма административно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов невозможно без установления составляющих его элементов. Как мы видим, подавляющее большинство ученых выделяют три обязательных элемента (органические составляющие) механизма административно-правового регулирования, которые составляют основу регулятивной функции административного права, а именно: нормы права, объективно выраженные в законах, постановлениях и других нормативно-правовых актах [4, с. 319; 10, с. 341–342; 11, с. 354–356; 5, с. 263; 9, с. 307–309; 6, с. 20–21; 7, с. 32; 2, с. 31; 8, с. 93; 12, с. 34; 13, с. 14–17; 14, с. 49]; правовые отношения [4, с. 319; 10, с. 341–342; 5, с. 262–263; 9, с. 307–309; 6, с. 20–21; 7, с. 33; 2, с. 31; 8, с. 93; 12, с. 34; 13, с. 14–17; 14, с. 49]; акты реализации норм права (субъективных прав и обязанностей) [4, с. 319; 10, с. 341–342; 11, с. 354–356; 5, с. 263; 9, с. 307–309; 6, с. 20–21; 7, с. 33; 2, с. 31; 8, с. 93; 12, с. 34; 14, с. 49]. К факультативным элементам (функциональным составляющим) обычно относят такие: юридические факты [11, с. 354–356; 5, с. 263; 7, с. 33; 2, с. 31]; акты толкования норм права [5, с. 263; 9, с. 307–309; 6, с. 20–21; 7, с. 33; 2, с. 31; 8, с. 93; 12, с. 34; 14, с. 49]; акты применения норм права [4, с. 319; 11, с. 354–356; 5, с. 263; 7, с. 33; 2, с. 31]; законность [5, с. 263; 9, с. 307–309; 7, с. 33; 2, с. 31]; правосознание [3; 5, с. 263; 9, с. 307–309; 7, с. 33; 2, с. 31]; правовая культура [3; 5, с. 263; 9, с. 307–309] и другие.

Сделать определенный вывод относительно составляющих механизма административно-правового регулирования в исследуемой нами сфере позволит детальный анализ отдельных перечисленных элементов.

Административно-правовую основу обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов образуют нормы права – первичные элементы правового воздействия на

общественные отношения, которые призваны регламентировать организацию механизма обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов, то есть его основные задачи, принципы организации, внутреннюю структуру, силы и средства; параметры деятельности системы обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов, а именно права и обязанности государственных органов на осуществление правотворческой, правоприменительной и контрольно-надзорной деятельности, порядок использования ими имеющихся сил, форм и средств; порядок применения специальных мероприятий; порядок взаимоотношений между государственными и негосударственными организациями, которые осуществляют обеспечение безопасности и качества пищевых продуктов. Обновление существующих и появление новых административно-правовых норм вызвано развитием рыночных отношений, необходимостью соблюдения европейских требований к защите прав человека в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов.

В исследуемой нами сфере нормативные акты общего характера издаются различными субъектами публичной администрации: Кабинетом Министров Украины, Министерством здравоохранения Украины, Министерством аграрной политики и продовольствия Украины, непосредственно Государственной службой по безопасности пищевых продуктов и защите прав потребителей и др.

Сфера деятельности органов публичной администрации порождает административно-правовые отношения, в которых стороны принимают участие как носители прав и обязанностей, установленных и обеспечиваемых административно-правовыми нормами [15, с. 14]. Очевидно, что успешное функционирование механизма административно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов зависит в определенной степени от реализации этих административно-правовых отношений.

Административно-правовые отношения традиционно состоят из



субъектов, объектов и содержания как совокупности прав и обязанностей сторон. Для возникновения административно-правовых отношений требуется наличие юридических фактов. При этом юридические факты как основание возникновения административно-правовых отношений, в зависимости от наличия или отсутствия связи факта с волей субъекта, делятся на действия (правомерные и неправомерные) и события [7, с. 46].

Правомерные действия выражаются в поведении людей, которое соответствует правовым требованиям и разрешениям [9, с. 447]. К правомерным действиям, которые порождают административно-правовые отношения, относятся акты управления – постановления и распоряжения Кабинета Министров, приказы и распоряжения Министерства здравоохранения Украины, Министерства аграрной политики и продовольствия Украины и др. Административно-правовые отношения возникают также в связи с действиями отдельных граждан и должностных лиц [16, с. 45], например, в случае обращения субъекта хозяйствования с жалобой на Государственную ветеринарную фитосанитарную службу об отказе в выдаче лицензии на осуществление хозяйственной деятельности в сфере ветеринарной медицины. Кроме этого, юридическим фактом, который обуславливает возникновение административно-правовых отношений, может быть бездеятельность [16, с. 45], например невыполнение законных требований должностных лиц государственной санитарно-эпидемиологической службы и государственной службы ветеринарной медицины.

Неправомерные действия – это правонарушения, проступки, влекущие за собой применение мер принудительного воздействия. К неправомерным действиям относятся правонарушения, в том числе административные и дисциплинарные, за которые наступает ответственность [16, с. 45], например административная ответственность по ст. 156-1 Кодекса Украины об административных правонарушениях (далее – КУоАП) «Нарушение законодатель-

ства о защите прав потребителей» или по ст. 167 КУоАП «Введение в обращение или реализацию продукции, не соответствующей требованиям стандартов» [17].

Следующим основным элементом механизма административно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов являются акты реализации субъективных прав и обязанностей. Реализация – это воплощение предписаний правовой нормы в деятельности субъектов права [9, с. 451]. Как справедливо отмечает О. Ф. Скакун, актами реализации прав и обязанностей является фактическое поведение субъектов правоотношений, связанное с осуществлением (реализацией) своих прав и обязанностей [18, с. 501]. Реализация административно-правовых норм в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов осуществляется в следующих формах [5, с. 412; 7, с. 39]:

- выполнение норм права (например, обязанность государственного инспектора Государственной ветеринарной фитосанитарной службы в случае выявления правонарушения составить на правонарушителя административный протокол по ст. ст. 42-1, 42-3, 188-22 КУоАП);

- использование норм права (например, право субъекта хозяйствования обратиться к Государственной ветеринарной фитосанитарной службе относительно получения лицензии на осуществление хозяйственной деятельности в сфере ветеринарной медицины);

- соблюдение норм права (например, запрещается совершать действия, которые предусмотрены такими статьями: ст. 167 КУоАП – вводить в обращение или реализацию продукцию, которая не соответствует требованиям стандартов; ст. 212-2 КУоАП – засекречивать информацию о качестве пищевых продуктов; ст. 42-2 КУоАП – заготавливать, перерабатывать или сбывать радиоактивно загрязненные продукты питания);

- применение норм права (например, издание приказа Министерства аграрной политики и продовольствия Украины «Об утверждении положения о территориальных органах

Государственной ветеринарной и фитосанитарной службы Украины»).

В целом можно сказать, что основной особенностью административно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов является то, что реализация механизма административно-правового регулирования связана с регламентацией достаточно широкого круга общественных отношений, которые прямо или косвенно связаны с удовлетворением определенных потребностей граждан в потребительской сфере, обеспечением соответствующей защиты закрепленных законодательством прав и созданием надлежащих условий их реализации, установлением определенных параметров, которые представляют собой своеобразную точку отсчета при решении вопросов по обеспечению безопасности и качества пищевых продуктов.

Исходя из анализа научной литературы и исследования основных элементов механизма административно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов, в структуре указанного механизма могут быть выделены и другие, факкультативные, элементы, а именно: юридические факты, акты толкования норм права, акты применения норм права, законность, правосознание, правовая культура и т. д. Но, мы считаем, именно нормы административного права, регламентирующие общественные отношения в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов, административно-правовые отношения, которые включают в себя соответствующие права, обязанности и ответственность их участников, а также акты реализации субъективных прав и обязанностей, с помощью которых предписания административно-правовых норм фактически воплощаются в жизнь, определяют суть самого механизма, то есть без них не может происходить процесс административно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов.

Опираясь на изложенное, мы можем сделать следующие **выводы**. Механизм административно-право-



вого регулирования в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов – это совокупность административно-правовых средств, реализуемых в деятельности системы уполномоченных субъектов с целью упорядочения правоотношений в указанной сфере. Структура механизма административно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов состоит из трех основных элементов: административно-правовых норм, административно-правовых отношений и актов реализации субъективных прав и обязанностей. Именно эти элементы, без которых не может происходить процесс административно-правового регулирования, и определяют суть изучаемого нами механизма. Юридические факты, акты толкования норм права, акты применения норм права, законность, правосознание, правовая культура и другие элементы механизма правового регулирования относятся к факкультативным элементам, поскольку они в значительной мере влияют на указанный механизм, его выраженность и эффективность, но при этом не являются обязательными элементами, поскольку сам по себе механизм административно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов может существовать и без них.

Список использованной литературы:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Стеценко С. Г. Механізм адміністративно-правового регулювання: сучасні проблемні питання / С. Г. Стеценко // Актуальні проблеми держави і права: Збірник наук. праць. Вип. 35. – Одеса: Юридична література, 2007. – С. 31-34.
3. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1966. – 187 с.
4. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения / С. С. Алексеев. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 742 с.
5. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: [підручник] / О. Ф. Скакун. – 2-ге видання. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 520 с.
6. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття: [навч. посіб.] / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. – К.: ГАН, 2005. – 231 с.
7. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник] / Т. О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
8. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття): [монографія] / [В. В. Галуцько, В. І. Олфір, М. П. Пихтін, О. О. Онищук, Ю. В. Гридасов, М. М. Новіков, У. О. Палієнко, І. А. Дьомін, О. М. Єщук]; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон: ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – 376 с.
9. Теорія держави і права. Академічний курс: [підручник] / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – 2-е вид., перероб і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 688 с.
10. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: [учеб. пособ. для высш. учеб. завед.] / В. Н. Хропанюк; под ред. проф. В. Г. Стрекозова. – М., 1995. – 377 с.
11. Крестовская Н. Н. Теория государства и права: [элементарный курс] / Н. Н. Крестовская, Л. Г. Матвеева. – Х.: Одиссей, 2007. – 384 с.
12. Мосьондз С. О. Адміністративне право України у визначеннях та схемах: [навч. посібник] / С. О. Мосьондз. – К.: Прецедент, 2006. – 176 с.
13. Ківалов С. В. Адміністративне право України: [навч.-метод. посіб.] / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – 2-ге вид., переробл. і доп. – О.: Юрид. л-ра, 2002. – 312 с.
14. Ярмачі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Х. П. Ярмачі. – Х., 2006. – 438 с.
15. Виконавча влада і адміністративне право: [монографія] / [В. Д. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, І. П. Голосніченко та ін.]; за ред. В. Д. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
16. Административное право Украины: [учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гарашук и др.]; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х.: Право, 2003. – 576 с.
17. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України: від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
18. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: [підручник] / О. Ф. Скакун. – пер. з рос. – Х.: Консум, 2008. – 656 с.