

УДК 349.42:351.74

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.60>

**О. О. Фоменко**

здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу  
Міжнародного університету бізнесу і права  
ORCID ID: 0009-0000-4171-5721

## ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

*У статті розкрито зміст поняття «механізм адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки» та проаналізовано його структуру. Визначено поняття механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, перелік його структурних елементів, а також виокремлено основні вимоги до елементів останнього. Доведено, що в теорії адміністративного права поняття адміністративно-правового забезпечення та його механізму виступає в ролі такої методологічної категорії, з'ясування якої дозволяє розкрити зміст його структурних елементів. Розкрито внутрішню будову механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, яка складається з адміністративно-правових засобів, що включають адміністративно-правові норми, адміністративні правовідносини, акти застосування права, правову культуру та правосвідомість. Констатовано, що переважна більшість наукових публікацій, присвячених дослідженню правових засобів механізму адміністративно-правового забезпечення зводяться до питання щодо включення чи невключення окремих елементів до його структури. Розкрито поняття механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки як сукупності адміністративно-правових та організаційних засобів, які спрямовані на забезпечення цілеспрямованого управлінського впливу на суб'єктів продовольчої безпеки, з метою здійснення адміністративно-правового регулювання вказаної сфери суспільних відносин.*

**Ключові слова:** механізм адміністративно-правового забезпечення, продовольча безпека, адміністративне право, адміністративно-правові засоби, адміністративно-правові норми, адміністративні правовідносини, акти застосування права.

**Постановка проблеми.** Адміністративне право – одна з фундаментальних галузей національної правової системи. За широтою та різноманітністю регульованих суспільних відносин воно є унікальним. Будучи різновидом галузевого права, адміністративне право має істотний вплив на всю вітчизняну правову систему, виконуючи функцію відтворення нових галузей права. Дослідження механізму його впливу на суспільні відносини є важливим для пізнання самого змісту адміністративного права та його зв'язків із соціальною дійсністю, передовсім, з діяльністю публічної адміністрації.

На жаль, проблеми механізму адміністративно-правового забезпечення

суспільних відносин не набули подальшого розвитку в юридичній науці.

Вітчизняна правова доктрина представлена переважно дослідженнями окремих елементів розглянутого механізму (адміністративно-правових норм, адміністративних правовідносин та ін.). Але право, будучи системним утворенням, чинить регулюючий вплив не тільки завдяки своїм окремим елементам. Воно використовує для реалізації цієї функції всю міць юридичного впливу на суспільні відносини, усі складові механізму правового регулювання. Аналіз наукових концепцій щодо змісту поняття «механізм адміністративно-правового забезпечення» є дотичним до сучасної юридичної літератури лише фрагментарно. У більшості підручників з адміністративного права цьому фундаментальному поняттю взагалі не приділяється належної уваги.

Відтак, сучасна система забезпечення продовольчої безпеки неможлива без з'ясування теоретико-методологічного розуміння адміністративно-правового механізму, спрямованого на злагоджене функціонування всіх його структурних елементів. Від того, наскільки якісною буде теоретична основа функціонування механізму забезпечення продовольчої безпеки, залежатиме ефективність організації публічного управління щодо забезпечення продовольчої безпеки й реалізації усіх її стратегічних напрямків.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** З'ясування поняття та змісту механізму публічного адміністрування в окремих сферах суспільних відносин відноситься до числа найбільш затребуваних напрямів наукового пошуку в науці адміністративного права. Зокрема, висновки та пропозиції вчених щодо з'ясування поняття механізму адміністративно-правового регулювання сформульовані в дослідженнях В.Б. Авер'янова, В.В. Галунька, В.А. Головка, І.П. Голосніченка, К.П. Жидченка, Р.В. Ігоніна, Є.Є. Колесникова, В.К. Колпакова, С.М. Олейникова, В.Й. Пашинського, О.В. Петришина, Л.Л. Рогачової, С.Г. Стеценка, В.Д. Ткаченка, М.В. Цвіка. У той же час, питання щодо визначення поняття механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки відносяться до числа малодосліджених напрямів наукового пошуку науки адміністративного права, що й обумовлює вибір теми цього дослідження.

**Формування цілей статті (постановка завдання).** Мета дослідження полягає у аналізі наукових підходів щодо визначення поняття механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки та виробленні авторського визначення, обумовленого темою дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** На переконання К.П. Жидченка, механізм адміністративно-правового забезпечення дозволяє охопити весь процес правового регулювання, представити його в системно-динамічному вигляді, розкрити його структуру, взаємозв'язок і взаємодію всіх елементів [1, с. 68].

У цьому контексті головне завдання науки адміністративного права полягає у виробленні теоретико-методологічного підґрунтя для ефективної реалізації державного механізму забезпечення продовольчої безпеки, з'ясуванні та характеристиці його структурних елементів, наданні науково обґрунтованих пропозицій до адміністративного законодавства щодо підвищення його ефективності та результативності тощо.

В теорії адміністративного права поняття адміністративно-правового забезпечення та його механізму виступає в ролі такої методологічної категорії, з'ясування якої дозволяє розкрити зміст його структурних елементів, таких як адміністративно-правові норми, адміністративні правовідносини, акти застосування права, правова культура та правосвідомість.

Саме тому, розкриття механізму адміністративно-правового забезпечення вимагає застосування комплексного підходу, який дозволить дослідити його структурні елементи у їх нерозривній єдності.

Варто підкреслити, що у загальній теорії права поняття «правове забезпечення» розглядається переважно у діяльнісному аспекті, оскільки являє собою прийняття й реалізацію певних заходів (засобів, способів та прийомів), спрямованих на врегулювання певного процесу або діяльності, а в деяких випадках зазначена методологічна конструкція розкривається як досягнутий результат – система нормативних правових актів, що регулюють організацію та діяльність суб'єктів державного управління, в тому числі в окремих сферах управлінської діяльності, або ж взагалі розглядається, як процедура створення системи даних актів.

Методологічно виправдано механізм адміністративно-правового забезпечення досліджувати з позицій співвідношення загального й особливого. Перший напрямок передбачає виявлення «набору» тих юридичних засобів, за допомогою яких право в цілому впливає на суспільні відносини. Йдеться, насамперед, про сучасні уявлення про механізм правового забезпечення. Другий напрямок дає можливість простежити галузеву специфіку зазначеного теоретико-правового явища,

розкрити реально діючий механізм адміністративно-правового забезпечення у сфері продовольчої безпеки.

Отже, спочатку зосередимо увагу на характеристиці загальнотеоретичної конструкції механізму правового забезпечення.

У юридичній літературі поняття «механізм правового забезпечення» виступило в якості предмету наукового пошуку в численних дослідженнях вітчизняних та зарубіжних науковців. Однак, уперше зазначений юридичний феномен був використаний провідним вітчизняним ученим-адміністративістом С.С. Алексєєвим, який здійснив спробу розкриття цього явища, шляхом визначення поняття механізму правового забезпечення, як взятю в єдності сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини [2, с. 30]. Попри те, що наведене С.С. Алексєєвим розуміння механізму правового забезпечення сформульоване у найбільш загальному вигляді, тим не менш воно дозволяє виокремити сутнісні ознаки цього явища, до числа яких можемо віднести наступні критерії: а) механізм правового забезпечення представлений не просто у вигляді сукупності елементів, а передовсім юридичних засобів. Зазначений факт свідчить про те, що головне призначення механізму правового забезпечення полягає у здійсненні регулюючого впливу на суспільні відносини; б) регулюючий вплив на суспільні відносини здійснюється у правовій формі, тобто виключно за допомогою норм права.

Також, варто відзначити й інші важливі для розуміння сутності механізму правового забезпечення, положення поняття, наведеного С.С. Алексєєвим. По-перше, у ньому акцентується увага на розмаїтті юридичних засобів, за допомогою яких право має регулюючий вплив. Представляється цілком очевидним той факт, що упорядкування суспільних відносин за допомогою одного елемента або окремої групи механізму правового забезпечення є неможливим. Саме тому автор наполягає на існуванні «сукупності юридичних засобів». Інший важливий момент полягає у здійсненні за допомогою вищевка-

заної сукупності юридичних засобів правового впливу на суспільні відносини, що дає можливість використання для цієї мети всіх юридичних засобів, «узятих у єдності». Тільки така єдність уособлює різноманітні юридичні засоби до єдиного системного утворення – «механізм правового забезпечення».

Разом з тим, поняття механізму правового забезпечення було сформовано в результаті дискусії про, власне, правове забезпечення, під яким у загальнотеоретичному сенсі вченими розуміється цілеспрямований вплив на суспільні відносини та поведінку людей за допомогою правових (юридичних) засобів [3, с. 327]. За умови представлення сфери правового забезпечення у вигляді сукупності правил порядку управління, які підлягають обов'язковому впорядкуванню за допомогою правових норм та правових засобів, термін «правове забезпечення» може розглядатися у двох значеннях, перше з яких представляє досліджуване явище у вигляді управлінської діяльності органів публічного управління та їх посадових осіб з виконання закріплених за ними функцій. Інше значення пов'язано з розумінням правового забезпечення як результату цієї діяльності, що має зовнішній вияв у формі фактичної реалізації правових приписів, забезпеченні прав і свобод громадян тощо [4, с. 165]. Спираючись на висловлені наукові позиції, можна припустити, що головне призначення механізму правового забезпечення полягає у створенні умов для здійснення злагодженої та ефективної управлінської діяльності, шляхом застосування відповідних правових засобів.

Зауважимо, що сукупність цих засобів не є абсолютною, оскільки їх набір та поєднання між собою обумовлюються потребами упорядкування відповідного різновиду суспільних відносин. Якщо для країн з тоталітарним режимом державної влади властива жорстка модель правового регулювання, фундаментальною основою функціонування яких слугує певний набір заборон, то в демократичному суспільстві переважає дозвільний порядок регулювання. Тому для розуміння змісту правового забезпечення важливо, якими засо-

бами право здійснює свою регулятивну функцію. Їхня сукупність у теорії права ототожнюється з поняттям «механізм правового забезпечення».

У теорії адміністративного права поняття механізму адміністративно-правового забезпечення було сформовано в результаті наукової дискусії, яка дала змогу розкрити розуміння родового поняття – «адміністративно-правове забезпечення». У той же час, деякі науковці допускають змішування таких дефініцій, як «адміністративно-правове забезпечення» та «адміністративно-правове регулювання».

Зокрема, В.А. Головка висловлює доволі дискусійне судження щодо розуміння адміністративно-правового забезпечення в якості врегульованої нормами адміністративного права діяльності органів публічного управління [5, с. 7-8]. Думається, що представлення адміністративно-правового забезпечення як діяльності, скоріше, є помилковим твердженням, оскільки в даному випадку можна говорити про адміністративно-правове регулювання як процес, спрямований на упорядкування адміністративно-правових відносин. Натомість, адміністративно-правове забезпечення, скоріше, являє собою набір адміністративно-правових засобів, спрямованих на створення умов для здійснення правового регулювання адміністративних правовідносин.

Аналогічне дискусійне судження висловлює й Р.В. Ігонін під час дослідження особливостей організаційно-правового регулювання діяльності судів загальної юрисдикції. Зокрема, вчений робить висновок про те, що адміністративно-правове забезпечення діяльності судових органів – це регламентована адміністративно-правовими нормами діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, яка спрямована на створення необхідних умов для належного функціонування системи судів загальної юрисдикції та встановлена адміністративно-правовими нормами система гарантій належного функціонування такої системи судів [6, с. 39].

Більш точним, на нашу думку, є висновок Є.Є. Колесникова, який позначає адміністративно-правове забезпечення

як здійснюване державою за допомогою спеціального механізму упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону, реалізацію та розвиток. В контексті своєї наукової роботи він робить висновок, що адміністративно-правове забезпечення захисту справ споживачів є впливом держави на суспільні відносини з метою впорядкування, захисту та охорони відносин між органами влади, споживачами та суб'єктами господарювання, що здійснюється за допомогою норм права та через спеціальний механізм [7, с. 434]. Отже, розуміння адміністративно-правового забезпечення публічно-управлінської діяльності виглядає більш точним та обґрунтованим, коли вчені для позначення мети цього правового явища використовують такі етимологічні конструкції, як «здійснення впливу держави на суспільні відносини», «створення умов для здійснення правового регулювання адміністративних правовідносин», «упорядкування суспільних відносин» і т.д.

Водночас, характеристика механізму адміністративно-правового забезпечення вимагає виокремлення додаткових ознак. Зокрема, В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко, в процесі здійснення аналізу механізму адміністративно-правового забезпечення, зазначають, що комплекс державно-правових механізмів забезпечує загальне функціонування правової системи. На сьогодні діє ціла низка детермінованих правових механізмів: механізм дії права, механізм правового забезпечення, механізм соціального управління, механізм правотворчості, механізм державного управління, механізм правового впливу та механізм забезпечення правових режимів. Так, до частини режиму законності як складової механізму забезпечення правового режиму вчені відносять утворення організаційно-структурного характеру та організаційно-правові методи [8, с. 152]. Варто погодитися із думкою професора В.К. Колпакова щодо представлення механізму адміністративно-правового забезпечення в якості сукупності самостійних механізмів адміністративно-правового регулювання, спрямованих на здійснення державного управління.

Разом з тим, І.П. Голосніченко під механізмом адміністративно-правового забезпечення розуміє сукупність адміністративно-правових засобів, що здійснюють вплив на суспільні відносини, які виникають у процесі реалізації виконавчої влади. До його структурних елементів учений відносить норми адміністративного права, акти тлумачення норм адміністративного права, адміністративно-правові відносини та акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [9, с. 75].

На думку В. В. Галуцька під механізмом адміністративно-правового забезпечення слід розуміти засоби функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави. Механізм адміністративно-правового забезпечення дозволяє охопити весь процес правового регулювання, представити його в системно-динамічному вигляді, розкрити його структуру, взаємозв'язок і взаємодію всіх елементів. До складових елементів механізму адміністративно-правового забезпечення він відносить: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження - джерело права; публічну адміністрацію; принципи діяльності публічної адміністрації; індивідуальні акти публічної адміністрації; адміністративно-правові відносини; форми адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; методи адміністративного права; процедури реалізації адміністративно-правових норм [10, с. 87-97]. Без сумніву, таке широке розуміння складових елементів механізму адміністративно-правового забезпечення потребує глибокого наукового осмислення, однак з віднесенням до їх числа деяких елементів, таких як публічна адміністрація, принципи діяльності публічної адміністрації, форми та методи адміністративного права тощо, важко погодитися.

Разом з тим, заслуговує на увагу й точка зору С. Г. Стеценка, який вважає, що механізм адміністративно-правового забезпечення – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання

суспільних відносин у сфері адміністративного права [11, с. 27].

Аналогічної думки притримується й І. П. Голосніченко, коли зазначає, що механізм адміністративно-правового забезпечення – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких справляється вплив на адміністративні правовідносини, що виникають в процесі здійснення виконавчої влади [12, с. 187].

Аналіз наведених вище суджень щодо розуміння механізму адміністративно-правового забезпечення в публічному управлінні дає підстави дійти висновку, що центральним завданням у з'ясуванні досліджуваного явища виступає розкриття змістовного наповнення категорії «адміністративно-правові засоби», оскільки правильне та однозначне розкриття складників цього правового феномену надасть змогу найбільш точно сформулювати визначення та структурні елементи механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки.

На теперішній час, у юридичній літературі сформовано усталену теоретико-правову концепцію щодо змісту адміністративно-правових засобів, який складається з адміністративно-правові норми, адміністративні правовідносини, акти застосування права, правова культура та правосвідомість.

У той же час, у правовій доктрині висловлюються й інші, іноді діаметрально протилежні судження щодо переліку та характеру юридичних засобів, що підлягають включенню до складу механізму адміністративно-правового забезпечення. Одні вчені схильні розширювати розуміння останнього за рахунок включення до числа правових засобів всі правові явища, у тому числі законність, правопорядок та ін. На нашу думку, за такого підходу відбувається змішування правових засобів, які, з одного боку, спрямовані на врегулювання адміністративних правовідносин (зокрема, правових норм), а з іншого – репрезентують результати дії цих норм (наприклад, правопорядку, законності та ін.). Інші вчені, визнаючи в якості зазначених засобів норми адміністративного права, адміністративні пра-

вовідносини та акти застосування права, не виробили єдиного підходу до оцінювання інших складових механізму адміністративно-правового забезпечення. Тому, найчастіше висловлюються думки щодо недоцільності включення до цього переліку таких правових явищ, як правова культура й правосвідомість.

**Висновки.** Підсумовуючи висловлені вище міркування, можемо зробити висновок, що переважна більшість наукових публікацій, присвячених дослідженню правових засобів механізму адміністративно-правового забезпечення зводяться до питання щодо включення чи невключення окремих елементів до його структури. Відповідь на вказане запитання представляється важливою для нас, не тільки у теоретико-методологічному, але й практичному сенсі, оскільки йдеться про складові елементи системного утворення – механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки.

Таким чином, на підставі аналізу загальнотеоретичної конструкції механізму адміністративно-правового забезпечення, маємо можливість визначити поняття механізму адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки, перелік його структурних елементів, а також виокремити основні вимоги до елементів останнього.

Отже, механізм адміністративно-правового забезпечення продовольчої безпеки являє собою сукупність адміністративно-правових та організаційних засобів, які спрямовані на забезпечення цілеспрямованого управлінського впливу на суб'єктів продовольчої безпеки, з метою здійснення адміністративно-правового регулювання вказаної сфери суспільних відносин.

#### **Список використаних джерел:**

1. Жидченко К.П. Сутність механізму адміністративно-правового регулювання реалізації військовослужбовцями права на виплату одноразової грошової допомоги. Юридичний вісник. 2016. № 3(40). С. 67-72.
2. Адміністративне право України : академічний курс : підручник : у двох томах : том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К. : Юридична думка, 2004. 584 с.
3. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права: підруч / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Рогачова, О.В. Петришин, С.М. Олейников; М.В. Цвік (ред.). Х.: Право, 2002. 432 с.
4. Пашинський В.Й. Адміністративно-правове забезпечення оборони України: теорія і практика: дис... доктора юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 520 с.
5. Головка В.А. Адміністративно-правове забезпечення захисту соціальних та економічних прав учасників дорожнього руху в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2011. 20 с.
6. Ігонін Р.В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. Адвокат. 2011. № 1 (124). С. 36-40.
7. Колесников Є.Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. Форум права. 2011. № 2. С. 432-438.
8. Колпаков В. К. Нелегальна міграція: генезис і механізм протидії : [монографія] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2002. 254 с.
9. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : [посібник] / І. П. Голосніченко. Ірпінь, 1998. 144 с.
10. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / Галунько В. В. [та ін.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Галунька ; Херсон. юрид. ін-т Харків. нац. ун-ту внутр. справ. Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. 378 с.
11. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Атіка, 2007. 624 с.
12. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття: [навч. посіб.] / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. К.: ГАН, 2005. 231 с.

#### **Fomenko O. O. On the question of defining the concept of the mechanism of administrative and legal ensurance of food security of the state**

*The article reveals the meaning of the concept of "mechanism of administrative and legal provision of food security" and analyzes its structure. The concept of the mechanism*

*of administrative and legal provision of food security, the list of its structural elements, and the main requirements for the elements of the latter are defined. It is proved that in the theory of administrative law, the concept of administrative and legal support and its mechanism acts as a methodological category, the clarification of which allows us to reveal the content of its structural elements. The internal structure of the mechanism of administrative-legal provision of food security, which consists of administrative-legal means, including administrative-legal norms, administrative legal relations, acts of law enforcement, legal culture and legal awareness, is revealed. It has been established that the vast majority of scientific publications devoted to the study of legal means of the mechanism of administrative and legal support boil down to the question of including or not including certain elements in its structure. The concept of the mechanism of administrative-legal provision of food security as a set of administrative-legal and organizational means aimed at providing purposeful managerial influence on subjects of food security, with the aim of implementing administrative-legal regulation of the specified sphere of social relations, is revealed.*

**Key words:** *mechanism of administrative and legal support, food safety, administrative law, administrative and legal means, administrative and legal norms, administrative legal relations, acts of application of law.*