

*Запотоцька О. В.,
кандидат технічних наук,
докторант
Університету сучасних знань*

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ХАРЧОВОЇ ПРОДУКЦІЇ

Анотація. У науковій статті визначено поняття адміністративно-правового механізму публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції. Виокремлено елементи адміністративно-правового механізму публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції. Визначено особливості реалізації адміністративно-правового механізму публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції.

Ключові слова: харчові продукти, нагляд, документи дозвільного характеру, державна інспекція, наглядове провадження.

Постановка проблеми. Публічне адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції реалізується через системне застосування засобів, що діють відповідно до визначеного механізму і націлених на отримання якісного результату. Оскільки безпека та якість самі не можуть забезпечуватися та проявлятися, то ними необхідно управляти (адмініструвати), і в цьому процесі повинні бути задіяні всі контрагенти, що взаємодіють у процесі виробництва товару і його просуванні на ринку до споживача. Відносини між економічними контрагентами та внутрішніми підрозділами товаровиробника можна представити як відносини постачальника і споживача (елементарні ланки ланцюжка безпеки та якості).

Нездатність задовольнити потреби споживача в будь-якій ланці може спричинити мультиплікаційний ефект погіршення якості та виникнення небезпеки, що приведе до втрати конкурентоспроможності товару. Система безпеки та якості повинна охоплювати всі стадії розробки, виробництва, споживання й утилізації продукції. Якість продукції та її безпека закладаються ще на етапі проведення маркетингових досліджень, у результаті яких на основі аналізу запитів споживачів, конкурентів, системи просування продукції тощо формулюються основні вимоги до параметрів якості товару та його безпеки, які повинні бути зазначені у звіті з маркетингових досліджень, а також у програмі маркетингу. Відповідно до викладеного виникає запитання: що представляє собою механізм публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції? Розглянемо його сутність та складники.

Метою статті є розкриття сутності та елементів механізму публічного адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції.

Окремі питання безпеки та якості харчових продуктів були предметом наукових досліджень Т.О. Вовк, О.Ф. Скакун, О.В. Кузьменко, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельника, Х.П. Ярмачі тощо.

Виклад основного матеріалу дослідження. В юридичній літературі категорія «механізм» розглядається з різних точок зору: «соціальний механізм», «механізм впливу права на суспільні відносини», «механізм правотворчості», «механізм дії права», «механізм правового регулювання», «механізм правового управління» тощо.

В.Б. Авер'янов, досліджуючи державне управління, доводить певну єдність і однопорядковість механізму державного управління та механізму виконавчої влади і робить спробу визначити механізм виконавчої влади завдяки аналізу механізму державного управління. З огляду на завдання та цілі свого дослідження він розглядає механізм управління більшою мірою з позиції структурно-організаційного підходу. Механізм державного управління в нього – це сукупність державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їхнього правового статусу, та системи правових норм, що регламентують процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. При цьому він зазначає, що структурно-функціональне розуміння механізму державного управління спонукає до включення в його систему суспільних відносин державного управління, але зазначені відносини, як і сам механізм державного управління, виступають самостійними складовими елементами державного управління [11, с. 33].

Р.Р. Ларіна, А.В. Владимірський, О.В. Балусева зазначають, що механізм управління є складовою, але найактивнішою частиною системи управління, яка забезпечує дію на чинники, від стану яких залежить результат діяльності керованого об'єкту. На їхній погляд, механізм управління є достатньо складною категорією управління і включає такі елементи: цілі управління; критерії управління – кількісний аналог цілей управління; фактори управління – елементи об'єкту управління та їх зв'язку, на які здійснюється дія на користь досягнення поставлених цілей; методи дії на чинники управління; ресурси управління – матеріальні й фінансові ресурси, соціальний і організаційний потенціали, під час використання яких реалізується вибраний метод управління і забезпечується досягнення поставленої мети [12, с. 27].

М.І. Кружлов наголошує на комплексному характері механізму управління та зазначає, що механізм державного управління – це сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їхню діяльність, що забезпечують узгодження інтересів взаємодіючих учасників державного управління. Оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну

і правову природу, комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів [13].

О.Б. Коротич у складі державних механізмів управління виділяє конкретні державні механізми управління, механізми здійснення процесу державного управління, а також механізми формування та взаємодії складових систем державного управління. На її думку, конкретні механізми управління (зокрема, державного) – це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень; це сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети. Кожний конкретний механізм управління – це насамперед сукупність взаємопов'язаних методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямі з додержанням низки визначальних принципів [14, с. 246].

Державне управління залежить від його підсистемних складників, відповідно до цього його механізм є явищем загального і підсистем та інститутів системи та їх взаємозв'язків.

Отже, механізм управління є складним і системним утворенням, що органічно поєднує в собі складові елементи. Наведені вище підходи до його визначення та думки науковців щодо зазначеної проблеми не вичерпують усіх можливих поглядів, але визначають основні підходи до розкриття та вирішення цієї проблематики. У вузькому розумінні механізм управління – це статична єдність певних структурних елементів, які слугують інструментом організації управлінських явищ і процесів. У широкому розумінні – це інструменти впливу на управлінську інформацію, які забезпечують динаміку, реальне функціонування всієї статичної єдності елементів [15, с. 194].

Публічне адміністрування є складовою частиною системи державного управління. Його часто плутають з публічним управлінням. Публічне управління – це процес колективного прийняття та реалізації стратегічних рішень на основі узгодження і координування мети і дій усіх ключових учасників. Публічне адміністрування (англ. «public management») – це регламентована законами та іншими правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що спрямована на:

- прийняття адміністративних рішень;
- надання адміністративних послуг;
- здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування [1, с. 147].

У США (так само, як і в інших англосаксонських країнах) основних спеціальностей з управління різними сегментами публічної сфери суспільного життя існує дві: публічне адміністрування та публічна політика. Друга може мати також назву «урядування» (так названа, зокрема, Гарвардська школа урядування ім. Кеннеді) або «публічні справи» (Інститут міжнародних і публічних справ ім. Вотсона у Браунському університеті). Суті справи це не міняє: публічна політика є серцевиною, змістовим компонентом публічного управління. Натомість публічне адміністрування дає змогу оволодіти технологіями використання управлінських механізмів [2].

Сучасна правова теорія розглядає публічне адміністрування як у вузькому, так і в широкому значенні.

У вузькому – публічне адміністрування передбачає взаємодію суб'єктів виключно з виконавчою гілкою влади.

У широкому – з усіма гілками влади та на різних рівнях прийняття рішень.

Колектив авторів за загальною редакцією В.В. Корженка, досліджуючи детермінанту «публічне адміністрування», зазначали, що публічне адміністрування є тим сектором управління, який є знайденим в політичному оточенні. Зміст адміністрування є близьким до такого, що визначено в теорії управління для адміністративних методів впливу керуючого суб'єкта на об'єкт. «Це способи і прийоми, дії прямого і обов'язкового визначення поведінки і діяльності людей з боку відповідних керівних компонентів держави. Основними ознаками даних методів є: а) пряий вплив державного органу або посадової особи на волю виконавців шляхом встановлення їхніх обов'язків, норм поведінки і видання конкретних вказівок; б) односторонній вибір способу вирішення існуючої проблеми, варіанта поведінки, однозначне розв'язання ситуації, яке підлягає обов'язковому виконанню; в) безумовна обов'язковість розпоряджень і вказівок, невиконання яких може потягти за собою різні види юридичної відповідальності». Під наведені ознаки підпадає, перш за все, виконання законів, які встановлюють певні норми поведінки, це є прикладом одностороннього вибору способу розв'язання ситуації, підлягають обов'язковому виконанню, порушення цих вимог викликає юридичну відповідальність [3, с. 8].

Ф. Нігро та Л. Нігро стверджують, що публічне адміністрування представляє собою скоординовані групові дії в державних справах, що: 1) пов'язані з трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою і судовою – та їх взаємодією; 2) мають важливе значення у формуванні державної політики та є частиною політичного процесу; 3) значно відрізняються від адміністрування в приватному секторі; 4) пов'язані з численними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах [4, с. 43]. Дозволимо не погодитися з даною позицією, оскільки в жодному випадку не можна ставити знак рівняння між термінами «державне управління» та «публічне адміністрування».

А.Ф. Колодій стверджує, що публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [5, с. 489].

Публічне адміністрування передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів, формування прав та обов'язків учасників суспільних процесів та їх взаємовідносини в правовому полі [6].

Інтегрованим показником ефективності функціонування публічного адміністрування є рівень довіри громадян до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та позитивні тенденції, підтверджені результатами чергової оцінки системи державного управління України за базовими показниками SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), оскільки кожна держава зацікавлена у формуванні та діяльності таких органів влади, які відповідають її національній політиці та підтримуються більшістю населення [7].

Отже, *публічне адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції* – регламентована нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції, спрямована на виконання нормативно-правових актів шляхом

прийняття адміністративних рішень щодо забезпечення безпечності та якості харчової продукції.

Механізм публічного адміністрування представляє собою систему, яка забезпечує практичну реалізацію публічного адміністрування для досягнення визначених цілей, має свою структуру, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням.

О.А. Шатіло зазначає, що механізми публічного адміністрування – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони в містах, міста, райони, області, Автономна республіка Крим) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами. Технологія публічного адміністрування являє собою детальний опис дій, що мають бути послідовно, в належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів здійснені суб'єктом публічного адміністрування (організацією чи конкретною посадовою особою) для досягнення певної мети. Чітко прописані в технології процедури здійснення публічного адміністрування регламентують напрямок та послідовність дій працівників, виключають використання неефективних прийомів, надають керівникам упевненості щодо раціональності дій підлеглих та отримання бажаного результату [8, с. 8–9; 9].

І.А. Ісаєнко доводить, що механізми публічного адміністрування передбачають демократичну організацію управлінського впливу на суспільні процеси, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, органів регіонального та місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя [10, с. 116].

За особливостями побудови механізми публічного адміністрування поділяються на цільові (спрямовані на досягнення певної мети) механізми публічного адміністрування, механізми функціонування системи публічного адміністрування на різних етапах суспільного розвитку країни та механізми здійснення процесу публічного адміністрування різними владними органами та окремими посадовими особами [3, с. 76].

Цільові механізми публічного адміністрування використовуються як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування як знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень у функціонуванні або розвитку конкретних об'єктів публічного адміністрування.

Механізм функціонування системи публічного адміністрування представляє структуру системи публічного адміністрування, яка відповідає діючому законодавству, наявні зв'язки між її підсистемами та усіма органами, що входять до їх складу, а також особливості функціонування системи публічного адміністрування та взаємодію між її елементами.

Механізми здійснення процесу публічного адміністрування являють собою чітко вибудовані послідовності дій, реалізація яких забезпечує здійснення публічного адміністрування відповідними органами або їхніми посадовими особами шляхом поступових перетворень у стані об'єктів публічного адміністрування [3, с. 77].

Механізм публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції є складовою частиною механізму публічного адміністрування.

Запровадження механізмів публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції передбачає, що держава і право виступають як гарант того рівня ризику, який суспільство вважає прийнятним для себе з урахуванням усього комплексу соціально-політичних, економічних, науково-технологічних, екологічних та інших вимог.

Висновки. Отже, механізм публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції являє собою взаємопов'язану, злагоджену організацію забезпечення компетентними органами публічної адміністрації та її посадовими особами, шляхом застосування розгалуженої системи правових засобів, безпечності та якості харчових продуктів, захисту та задоволення потреб споживача.

Складниками структури зазначеного механізму визначаються: суб'єкт і об'єкт адміністрування; система нормативно-правових актів та засоби адміністрування сферою безпечності та якості харчової продукції.

Суб'єкт і об'єкт є найпершими елементами механізму публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції, саме їх взаємодія відображена в нормативних документах, що регламентують вплив держави на сферу безпечності та якості харчової продукції. В якості таких зазвичай розглядаються публічні органи управління, що забезпечують безпечність та якість харчової продукції, та споживачі – населення. Нормативно-правові акти відображають практично всі сторони діяльності суб'єктів, що забезпечують безпечність та якість харчової продукції та споживачів – населення. На їхній основі безпосередньо формулюються нові або змінюються чинні правила поведінки у сфері харчової промисловості взагалі та забезпечення безпечності та якості харчової продукції безпосередньо, виникають і змінюються конкретні правові відносини, скасовуються застарілі норми поведінки тощо. Засоби публічного адміністрування безпечності та якості харчової продукції є розгалуженою системою правових прийомів, що використовуються державою для забезпечення безпечності та якості харчової продукції.

Література:

1. Харічкова С.К., Дорошук Г.А. Менеджмент організацій і адміністрування: навчальний посібник для підготовки до державного іспиту на ступінь магістра. Одеса: Освіта України, 2015. 443 с.
2. Про структуру і зміст спеціальності «публічне управління й адміністрування». URL: <http://political-studies.com/?p=1539>
3. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. Публічне адміністрування в Україні: навчальний посібник; за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
4. Рейни Х. Дж. Анализ и управление в государственных организациях; пер. с англ. Х. Дж. Рейни. 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 2002. 402 с.
5. Демократичне урядування та публічне адміністрування; проблеми вимірювання та аудиту: науково-методичний посібник / автор. колектив: А.Ф. Колодій, М.З. Буник, П.М. Петровський. К.: НАДУ, 2011. 56 с.
6. Moloshna O.L. Features of the state and service relations development in the conditions of raising public administration in Ukraine, Actual problems of administration of the state. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Moloshna,%20Bashannyk.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Moloshna,%20Bashannyk.pdf)
7. Дума О.І. Ефективність публічного адміністрування в Україні: проблеми та виклики. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5509>

8. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності»). Житомирський державний технологічний університет. Житомир: Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.
9. Корнієнко В.О. Інститути громадянського суспільства та української держави: правові витоки. URL: <http://www.apdp.in.ua/v29/42.pdf>
10. Ісаєнко І.А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління. Інвестиції: практика та досвід. 2012. № 5. С. 114–117.
11. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.
12. Державний механізм забезпечення інформатизації системи охорони здоров'я: монографія / Р.Р. Ларіна, А.В. Владзимирський, О.В. Балуєва; під заг. ред. В.В.Дорофієнко. Донецьк: ТОВ «Цифрова типографія», 2008. 252 с.
13. Круглов М.П. Теоретичні підходи до визначення понятійного апарату механізмів державного управління на національному, регіональному та макрорівнях. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2011. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_6_11
14. Коротич О.Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком. Теорія та практика державного управління. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. Вип. 3 (12). 316 с.
15. Кунєв Ю.Д. Управління в митній службі: підручник; за заг. ред. Ю.Д. Кунєва. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 408 с.

Запотоцкая Е. В. Понятие административно-правового механизма публичного администрирования в сфере безопасности и качества пищевой продукции

Аннотация. В научной статье определено понятие административно-правового механизма публичного администрирования в сфере безопасности и качества пищевой продукции. Выделены элементы административно-правового механизма публичного администрирования в сфере безопасности и качества пищевой продукции. Определены особенности реализации административно-правового механизма публичного администрирования в сфере безопасности и качества пищевой продукции.

Ключевые слова: пищевые продукты, надзор, документы разрешительного характера, государственная инспекция, надзорное производство.

Zapototska O. Concept of administrative and legal mechanism of public administration in the field of safety and quality of food products

Summary. in this scientific article the concept of administrative-legal mechanism of public administration in the field of safety and quality of food products is defined. The elements of the administrative-legal mechanism of public administration in the field of safety and quality of food products are singled out. The peculiarities of implementation of the administrative and legal mechanism of public administration in the field of safety and quality of food products are determined.

Key words: food products, supervision, documents of permissive character, state inspection, supervisory proceedings.