



Г.Д. ДЖУМАГЕЛЬДІЄВА,
доктор юридичних наук
(Інститут економіко-правових
досліджень НАН України)



М.С. КОЖУХ
(Інститут економіко-правових
досліджень НАН України)

ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПРОДОВОЛЬЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: ПРАВОВА СУТНІСТЬ ТА СТРУКТУРА

Ключові слова: господарський механізм, правовий механізм, господарсько-правовий механізм, продовольче забезпечення, правове регулювання.

Одним з головних обов'язків держави, закріпленому у Загальній декларації прав людини та Конституції України, є забезпечення населення продовольством на рівні, необхідному для підтримання здоров'я і добробуту людини. Зростання населення, погіршення кліматичних умов та якості ґрунтів, нестабільність на світових ринках пального та інші фактори обумовили визнання продовольчого забезпечення глобальною соціально-економічною проблемою, яка потребує консолідації зусиль на всіх рівнях [4]. Значна роль у вирішенні цієї проблеми належить правовому регулюванню продовольчого забезпечення.

З метою створення належного правового поля для функціонування системи продовольчого забезпечення в Україні прийняті закони «Про державну підтримку сільського господарства в Україні», «Про безпечність та якість харчових продуктів», «Про оптові ринки сільськогосподарської продукції», «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них», «Про молоко та молочні продукти», «Про сільськогосподарський перепис», «Про сіль-

ськогосподарську дорадчу діяльність», «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» та інші. Але попри наявність досить розгалуженого спеціального законодавства про продовольчу безпеку, вітчизняний ринок продовольства оцінюється фахівцями як один з найменш захищених [6, 40–44], перш за все, через відсутність комплексного підходу до регулювання відносин у сфері продовольчого забезпечення. Зі вступом України до СОТ проблема відсутності комплексного впливу на зазначені відносини лише загострилась. За цих умов проблема визначення сутності та структури механізму продовольчого забезпечення є дуже актуальною.

Дослідженню поняття господарського механізму присвячені праці Г.Л. Знаменського [5], Н.Ю. Круглової [7] та ін. Визначенню особливостей господарського механізму у окремих *у сферах господарської діяльності*, зокрема, рекреаційному та фінансовому приділялась увага А.Г. Бобковою [1], В.І. Полуховичем [8] та ін. Проте механізм продовольчого за-

безпечення залишається недостатньо дослідженим.

Метою цієї статті є визначення правової сутності та структури господарсько-правового механізму продовольчого забезпечення.

На сучасному етапі стан продовольчого забезпечення України свідчить про досить високий ступінь уразливості вітчизняної економіки. Підвищення рівня продовольчої безпеки можливе за умови активної участі держави з притаманним їй арсеналом засобів регулюючого впливу. Форми та способи такої участі залежать від економічних, екологічних, соціальних та інших факторів, які визначають особливості функціонування продовольчої системи в державі. За образним висловом Р. Гумерова, «якщо провести паралель з медициною, то стан продовольчої безпеки – це стан здорової людини, тоді як специфічні для кожної держави загрози цій безпеці формують своєрідну симптоматику захворювання, яка вимагає своїх особливих методів лікування» [3, 13]. Сукупність таких «реабілітаційних» методів організаційного, економічного, соціального, культурного характеру складає *механізм* забезпечення продовольчої безпеки.

Правовий механізм забезпечення продовольчої безпеки як частина загального механізму, в свою чергу, може бути визначений як врегульована нормами права система заходів, які спрямовані на нейтралізацію загроз продовольчій безпеці та підвищення ступеня задоволення потреб населення у продовольстві. Склад галузевих механізмів забезпечення продовольчої безпеки (конституційно-правовий, адміністративно-правовий, фінансово-правовий, цивільно-правовий, господарсько-правовий, кримінально-правовий) формується з врахуванням специфіки певної галузі права.

Поняття «*господарський механізм*» отримало обґрунтування на початку 70-х років минулого століття. Але попри поширеність вживання цього терміна у здійснюваних у різні часи наукових дослідженнях

з економічної та юридичної тематики, а також текстах нормативно-правових актів, питання щодо його сутності досі залишається дискусійним.

У нормативно-правових актах радянського періоду поняття «господарський механізм» використовувалося у значенні способу організації поведінки людей та їх колективів в сфері економіки, способу організації суспільного виробництва, сукупності конкретних організаційно-економічних форм, способів та методів господарювання.

Як зазначає А.Г. Бобкова, в тих умовах господарський механізм розглядався як складова частина системи управління народним господарством, за допомогою якої рішення, що приймаються державними органами управління відносно шляхів і засобів розвитку держави, галузі, регіону, підприємства, трансформуються у систему інтересів людей та їх дії [1, 180–181].

Г.Л. Знаменський визначає господарський механізм як задалегідь встановлені державою правила, ретельно розроблений порядок суспільного виробництва (господарювання). Існування господарського механізму зумовлено необхідністю переведення вимог економічних законів в практичну діяльність господарюючих суб'єктів. За допомогою господарського механізму здійснюється «стиківка» базису та надбудови. Скрізь нього проходять лінії взаємодії економіки і права, економіки і політики. В механізмі використання економічних законів господарський механізм займає «середнє» місце, виконуючи функцію його приводу [5, 24–33].

Узагальнення наукових доробок щодо сутності господарського механізму надає підґрунтя для визначення господарського механізму продовольчого забезпечення, під яким у загальному вигляді пропонується розуміти систему правових норм, що регулюють правовідносини між суб'єктами господарювання та між цими суб'єктами і суб'єктами організаційно-господарських повноважень у сфері виробництва, розпо-

ділу, постачання та споживання продовольчої продукції.

Змістове навантаження категорії «господарсько-правовий механізм» визначається в залежності від особливостей здійснення господарської діяльності у різних сферах економіки. Зокрема, В.І. Полухович господарсько-правовий механізм (щодо фондового ринку) визначає як впорядковану нормами права систему інструментів регулятивного впливу та відповідних взаємозв'язків між органами державної влади, саморегулювальними організаціями та учасниками фондового ринку, яка функціонує шляхом застосування засобів державного регулювання господарської діяльності у відповідних формах державного регулювання фондового ринку та спрямована на створення правових засад для організації розміщення та обігу цінних паперів та їх похідних; визначення вимог до створення та діяльності професійних учасників, а також здійснення регулювання відносин всіх учасників фондового ринку; забезпечення захисту прав інвесторів на фондовому ринку, а також ефективної роботи всіх ланок фондового ринку для сприяння розвитку інвестиційних процесів та розбудови соціально-економічної бази українського суспільства.

До складових господарсько-правового механізму державного регулювання фондового ринку, за думкою дослідника, слід відносити такі елементи (1) органи державної влади, саморегулювальні організації як суб'єкти регулювання; (2) господарська діяльність учасників фондового ринку як об'єкт регулювання; (3) засоби та форми державного регулювання фондового ринку [8, 76–77].

А.Г. Бобкова надає поняття господарсько-правового механізму (стосовно здійснення рекреаційної діяльності), розуміючи під ним складну систему, яка включає в себе сукупність способів, засобів впливу на учасників господарських відносин (від суб'єктів господарювання до органів управління цією сферою на усіх рівнях),

яка спрямована на підвищення зацікавленості у створенні якісних рекреаційних послуг, раціональному використанні рекреаційних ресурсів, забезпеченні конкурентоздатності рекреаторів, максимізацію доходів та їх оптимальний розподіл, захист законних прав та інтересів усіх її учасників, закріпленої у нормах діючого законодавства [1, 183].

Аналіз наведених визначень дозволяє дійти висновку, що господарсько-правовий механізм, окрім правових норм – юридичної складової господарського механізму, включає і інші правові елементи – суб'єктивні права і обов'язки та акти застосування правових норм, які перебувають поза межами господарського механізму та характеризують подальший «життєвий цикл» правової норми – її реалізацію. Тобто господарсько-правовий механізм є своєрідним результатом поєднання господарського механізму і механізму господарсько-правового регулювання як сукупності правових засобів, за допомогою яких забезпечується регулюючий вплив на суспільні відносини, що виникають при здійсненні господарської діяльності та управлінні нею.

Поєднання елементів господарського механізму та механізму господарсько-правового регулювання у господарсько-правовому механізмі продовольчого забезпечення природним чином позначається на структурі останнього, яка включає наступні елементи:

правові норми, які регламентують відносини у сфері продовольчого забезпечення;

господарські правовідносини у сфері продовольчого забезпечення;

господарську діяльність у сфері продовольчого забезпечення.

Зазначені структурні елементи господарсько-правового механізму є юридично пов'язаними взаємодоповнюючими ланками єдиного «ланцюга», кожна з яких має свою внутрішню структуру, механізм реалізації, власне призначення і конкретну мету.

Правові норми. Слід відзначити, що за галузевою ознакою правові норми, які входять до складу господарсько-правового механізму продовольчого забезпечення, не є однорідними, оскільки, окрім господарсько-правових норм, він включає в себе норми, що відносяться до інших галузей права – конституційного, адміністративного, цивільного, фінансового, кримінального тощо.

Наприклад, положення, які окреслюють базову модель взаємовідносин у сфері продовольчого забезпечення між державою та громадянином, а саме: право громадянина на достатній рівень життя та кореспондуючий йому обов'язок держави щодо забезпечення цього рівня та контролю за якістю і безпечністю продукції; базові правові основи господарювання – право власності Українського народу на землю та інші природні ресурси, право кожного громадянина користуватися цими ресурсами відповідно до закону – закріплені на рівні конституційно-правових норм.

Повноваження органів державної влади – Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади з питань охорони здоров'я, аграрної політики, технічного регулювання та споживчої політики, Державної санітарно-епідеміологічної служби та Державної служби ветеринарної медицини, Державного агентства резерву та інших органів у сфері продовольчого забезпечення, відносини їх взаємодії та підпорядкування регламентовані адміністративно-правовими нормами.

Механізм захисту прав споживачів-фізичних осіб у разі придбання ними неякісної продовольчої продукції встановлений цивільно-правовими нормами або кримінально-правовими нормами – у разі умисного введення в обіг небезпечної продукції, якщо такі дії вчинені у великих розмірах.

Фінансування державних закупівель продовольчої продукції до державного резерву, виділення коштів з Державного бюджету України для надання державної підтримки виробникам сільськогосподарської

продукції регулюється фінансово-правовими нормами.

Проте попри галузеву неоднорідність, об'єднання цих норм в єдиний господарсько-правовий механізм обумовлено спільністю мети правового регулювання, яке здійснюється за їх допомогою, а саме – зміцнення правового господарського порядку у відносинах, які виникають у сфері продовольчого забезпечення.

Основна роль у забезпеченні правового господарського порядку відводиться господарсько-правовим нормам, адже у їхньому змісті втілюються загальнообов'язкові правила поведінки у процесі організації та здійснення господарської діяльності у сфері забезпечення продовольчої безпеки. Г.Л. Знаменський вказує, що саме в господарсько-правових нормах знаходять відображення не тільки економічні інтереси окремих учасників господарської діяльності, але і загальний економічний інтерес суспільства. При цьому в правових нормах вимагає закріплення пріоритет загального інтересу [5, 60].

Правові норми, які належать до інших галузей права, виконують допоміжні функції у забезпеченні правового господарського порядку – вони забезпечують бажаний стан правових відносин у суспільстві у «своєму», специфічному сегменті за допомогою особливих галузевих методів правового впливу. Тобто включення до господарсько-правового механізму продовольчого забезпечення різних за галузевою ознакою правових норм не ставить під сумнів його загальну господарсько-правову належність. Як слушно зауважує О.П. Віхров, господарське право має певні суміжні норми та інститути з багатьма галузями права. Останні об'єднуються навколо самостійного, оригінального масиву господарського права (господарського законодавства), який ґрунтується на поєднанні публічних і приватних правових засад і включає такі інститути, які неможливо віднести в цілому до будь-якої з галузей права [2, 5–17].

Господарські правовідносини у сфері продовольчого забезпечення. Категорія

«господарські правовідносини» є однією з найбільш дискусійних, що пов'язано з відсутністю єдності у питанні щодо співвідношення правовідносин з фактичними суспільними відносинами.

Р.О. Халфіна характеризувала правовідносини як форму, в якій абстрактна норма права набуває реального буття, втілюючись у реальному, конкретному суспільному відношенні. Правовідношення виражає, відтак, особливий вид зв'язку права із суспільними відносинами, що ним регулюються, в якому діалектично поєднується абстрактність норми з конкретністю даного життєвого відношення [9, 6]. Тобто усі відносини, які виникають між суб'єктами господарювання, є суспільними, а ті з них, що отримують нормативне регулювання, трансформуються у правові. Наведена загальнотеоретична концепція правовідносин отримала розвиток у наукових працях В.В. Лаптева, В.С. Мартем'янова, О.М. Вінник та інших.

Інші дослідники (Ю.К. Толстой, Г.Л. Знаменський, О.П. Віхров та ін.) наполягають на необхідності розмежування правовідносин і тих суспільних відносин, що лежать в їх основі. Зокрема, Г.Л. Знаменський визначає правовідносини як особливого виду суспільні відносини, що виникають у результаті впливу норми права на фактичні, реальні відносини в суспільстві і становлять проміжну ланку, яка з'єднує вимоги правових норм з конкретною поведінкою суб'єктів [5, 57–61]. На думку дослідника, у господарських правовідносинах індивідуалізуються вимоги правових норм у частині взаєморозташування суб'єктів (учасників) господарювання, наділення їх юридичними правами та обов'язками. Тобто правовідношення являє собою модель поведінки суб'єктів, яка розкриває індивідуальну можливість поведінки (суб'єктивне право) або індивідуальну необхідність поведінки (суб'єктивний обов'язок).

Не ставлячи за мету вирішення спірного питання загальної теорії господар-

ських правовідносин, слід зауважити, що у загальному вигляді *господарські правовідносини в сфері продовольчого забезпечення* можна визначити як засновані на поєднанні публічного та приватного інтересу і виникаючі з юридичних фактів суспільні відносини у сфері продовольчого забезпечення, в яких зв'язок між їх суб'єктами в організаційному та майновому аспекті проявляється в їх юридичних правах та обов'язках. Тобто господарські правовідносини за своєю сутністю є статичними, в яких центральне місце відводиться характеристикі нормативно закріпленої компетенції його учасників у сфері продовольчого забезпечення. Реалізація наданої господарської компетенції учасниками господарських правовідносин складає зміст іншої категорії – господарських відносин (господарської діяльності).

Подібне розуміння господарських правовідносин в сфері продовольчого забезпечення створює передумови для комплексного дослідження ефективності правового забезпечення в цієї сфері як в статичній – з точки зору ефективності правових норм, які закріплюють правовий статус учасників зазначених правовідносин (достатність господарської компетенції, її адекватність завданням, які поставлені перед цими учасниками, дотримання вимог правового господарського порядку та основних принципів правового регулювання господарської діяльності при визначенні правового статусу учасників правовідносин в сфері продовольчого забезпечення), так і в динамічній – з точки зору ефективності механізму реалізації учасниками правовідносин у сфері продовольчого забезпечення наданої господарської компетенції у господарських відносинах (матеріально-правові та процесуально-правові передумови реалізації господарської компетенції).

Господарська діяльність у сфері продовольчого забезпечення.

Згідно зі ст. 1 ГК України під господарською діяльністю розуміється діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспіль-

ного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність.

З врахуванням наведеного загального визначення господарську діяльність у сфері продовольчого забезпечення можна розуміти як діяльність суб'єктів господарювання у сфері агропромислового виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію сільськогосподарської продукції, надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність, з метою продовольчого забезпечення споживачів.

Господарській діяльності у сфері продовольчого забезпечення притаманні усі кваліфікуючі ознаки господарської діяльності, а саме:

вона здійснюється у сфері суспільного, а саме агропромислового, виробництва і ніяк не у сфері особистого споживання сільськогосподарської продукції для задоволення потреб у харчуванні, що дозволяє відокремити цю діяльність від діяльності з вирощування та переробки сільськогосподарської продукції приватними домогосподарствами на власних земельних ділянках та продаж надлишків цієї продукції на продовольчих ринках;

ця діяльність спрямована на досягнення приватних інтересів суб'єктів господарювання, які функціонують у сфері агропромислового виробництва (виробників сільськогосподарської сировини, виробників сільськогосподарської продукції, постачальників цієї продукції на продовольчі ринки тощо) за умови дотримання ними певних публічних інтересів (гарантування доступності, безпечності та якості продовольства);

вона пов'язана із здійсненням господарського використання майна, в тому числі того, що належить до об'єктів публічної власності – природних ресурсів (землі, води, об'єкти рослинного та тваринного світу тощо), бюджетних коштів (у разі розміщення державних замовлень) та ін.;

вона є діяльністю, що організує виробництво та використання майна, тобто

за своїм характером є організаційно-майновою. Слід мати на увазі певну умовність виокремлення організаційного та майнового елементів. Розгляд господарської діяльності як такої, перш за все, має ґрунтуватися на розумінні єдності зазначених аспектів. Як зазначають дослідники, господарські відносини – це відносини «бінарні», які складаються з двох взаємодіючих і взаємопов'язаних елементів – організаційних та майнових. При цьому «питома вага» того чи іншого елемента в тих чи інших господарських відносинах може бути різною. Єдність господарських відносин не порушується, а навпаки, зміцнюється тим, що вони побудовані на поєднанні горизонтальних і вертикальних зв'язків. Можливість такого поєднання ґрунтується на тому, що кожен з цих зв'язків не є «чистим», оскільки містить у собі елементи іншого зв'язку: переважно приватні відносини включають в себе певні публічні засади, так само, як переважно публічні – приватні засади [10, 16]. Так, просування продовольчої продукції «від лану до столу» у спрощеному вигляді можна уявити як «ланцюжок» відносин постачання (майнових, горизонтальних відносин), на кожній ланці якого присутній організаційний (вертикальний) елемент – стандартизація процесів вирощування та переробки продукції, її сертифікація або інше підтвердження відповідності її якості встановленим вимогам та ін.;

результати діяльності мають вартісний характер, що обумовлено економічним характером цієї діяльності, який передбачає здійснення вартісної оцінки і взаємооцінки, еквівалентності обміну, відповідних обчислень і розрахунків.

Отже, підсумовуючи викладене, слід зазначити, що господарсько-правовий механізм продовольчого забезпечення є своєрідним результатом поєднання господарського механізму продовольчого забезпечення і механізму господарсько-правового регулювання продовольчого забезпечення як сукупності правових засобів,

за допомогою яких забезпечується регулюючий вплив на суспільні відносини, що виникають при здійсненні господарської діяльності та управлінні нею. Структурні елементи цього механізму (правові норми, господарські правовідносини та госпо-

дарська діяльність у сфері продовольчого забезпечення) мають складну структуру, механізм реалізації, власне призначення і конкретну мету, разом з цим є юридично пов'язаними та взаємодоповнюючими ланками єдиного «ланцюга».

Список літератури:

1. *Бобкова А.Г.* Правове забезпечення рекреаційної діяльності / А.Г. Бобкова. – Донецьк: Юго-Восток, 2000. – 308 с.
2. *Віхров О.П.* Господарське право. Спеціальна частина: навч. посіб. / О.П. Віхров. – К.: Слово, 2004. – 344 с.
3. *Гумеров Р.К.* разработке методологического-теоретических проблем исследования продовольственной безопасности России / Р. Гумеров // Российский экономический журнал. – 2003. – № 2. – С. 9–26.
4. *Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р.* // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
5. *Знаменский Г.Л.* Хозяйственный механизм и право / Г.Л. Знаменский. – К.: Наукова думка, 1988. – 160 с.
6. *Кошій О.* Продовольча безпека України / О. Кошій // Економіст. – 2004. – № 11. – С. 40–44.
7. *Круглова Н.Ю.* Хозяйственное право / Н.Ю. Круглова. – М.: Русская деловая литература, 1997. – 608 с.
8. *Полюхович В.І.* Державне регулювання фондового ринку України: господарсько-правовий механізм: монографія / В.І. Полюхович. – К.: НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2012. – 337 с.
9. *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. – М.: Юрид. лит., 1974. – 340 с.
10. *Хозяйственное право: учебник* / В.К. Мамутов, Г.Л. Знаменский, К.С. Хахулин [и др.]; под ред. В.К. Мамутова. – К.: Юринком Интер, 2002. – 912 с.

РЕЗЮМЕ

Стаття посвящена аналізу правової сутності господарсько-правового механізму продовольственного забезпечення і визначенню його структури. Обобщены теоретические подходы к разрешению этой проблемы и предложено определение хозяйственно-правового механизма продовольственного обеспечения.

SUMMARY

The legal essence of the economic and law mechanism of food supply are analyzed. The structure of this mechanism is determinate. The theoretical approaches to the solution of this problem are summarized and the definition of the economic and legal mechanism of food supply is proposed.

Рекомендовано кафедрою цивільного, господарського права та процесу
Подано 21.01.2013.