

УДК 342.9:354:351.773

ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО  
УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ЯКОСТІ ТА БЕЗПЕКИ  
СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ

**О.Ю. ПУСТОВІТ, аспірант<sup>1</sup>,  
Національний університет біоресурсів  
і природокористування України**

*Стаття містить дослідження та визначення поняття «посадова особа», а також видів та обсягів правосуб'єктності в органах державного управління в галузі якості та безпеки сільськогосподарської продукції.*

***Посадова особа, якість та безпека сільськогосподарської продукції, адміністративна правосуб'єктність.***

У сучасному розвитку державних органів є необхідним чітке окреслення правосуб'єктності посадових осіб органів державного управління якістю та безпекою сільськогосподарською продукції. На сьогоднішній день якість та безпека сільськогосподарської продукції є стратегічним напрямом державної політики, складовим елементом продовольчої безпеки та безпеки країни загалом.

Науковим дослідження зазначеного питання займалися такі вчені, як С.І. Архіпов, А.І. Берлач, М.В. Вітрук, О.С. Іоффе, В.К. Колпаков, А.В. Мицкевич, Б.В. Посаладзе, Ц.А. Ямпольська та інші.

Основною особливістю правових відносин, які складаються в державному управлінні, є те, що обов'язковим суб'єктом таких правовідносин є державний орган та, відповідно, його посадові особи, які наділені організаційно-розпорядчими повноваженнями.

Поняття «посадова особа» вперше в законодавстві України введено Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII [12]. Поступово воно набуло широкого вжитку у законодавчих та нормативно-правових актах.

Відповідно до юридичної енциклопедії (т. 4) посадова особа – це керівники і заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, а посада – первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, підприємства, установи чи організації з відповідними службовими повноваженнями та обов'язками.

Посадовою особою вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких

---

<sup>1</sup> Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент О.Ю. Піддубний

законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Законом України «Про державну службу» передбачено, що посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень.

Професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів, є державною службою.

Відповідно, посадові особи державних органів управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції перебувають у державно-службових відносинах.

Посада, яку займає державний службовець, визначає зміст його діяльності й правове становище. Від посади залежать обсяг, форми, методи участі державного службовця в практичному здійсненні компетенції того державного органу, в якому він працює.

Якщо особа не обіймає посади, то вона не може вважатися посадовою особою. Отже, посада поза певною організацією не існує. Таким чином, поняття посадової особи існує лише у взаємозв'язку із організацією [10, с. 29].

Закон України «Про державну службу» (ст. 25) наводить класифікацію посад державних службовців. Основними її критеріями є: організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу; обсяг і характер компетенції на конкретній посаді; роль і місце посади в структурі державного органу.

Коло осіб, котрі можуть отримати посаду державного службовця, окреслює поняття правосуб'єктності. Останнє також гарантує набуття та захист принаймні мінімально необхідних для визнання відповідного правового статусу комплексу прав, обумовлює «правову долю» суб'єкта.

У теорії права та держави зазначається, що правосуб'єктність як категорія юридичної науки слугує цілям визначення кола суб'єктів, що можуть бути учасниками суспільних відносин, врегульованих правовими нормами.

Визначаючи правосуб'єктність, ми оцінюємо здатність особи бути суб'єктом права [**Error! Reference source not found.Ошибка! Источник ссылки не найден.**, с. 25].

М.В. Вітрук виділяв два аспекти сутності правосуб'єктності: перший – як здатності мати права та обов'язки, а другий – з позицій стадій динаміки (реалізації) прав та обов'язків і їх носіїв [6, с. 213–214].

С.І. Архіпов також застосовує динамічний підхід до розкриття змісту правосуб'єктності, оскільки саме вона пов'язує особу із правовою системою та забезпечує доступ до усіх можливостей, які надаються нею [3, с. 130–132].

Розрізняють три види правосуб'єктності: загальну (абстрактна здатність бути суб'єктом права взагалі); галузеву (здатність бути суб'єктом права відповідної галузі права) та спеціальну (здатність бути

суб'єктом права відповідної групи суспільних відносин у межах конкретної галузі права).

Досліджуючи адміністративну правосуб'єктність як галузеву категорію, слід сказати, що саме вона є обов'язковою передумовою правовідносин у сфері реалізації виконавчої влади.

Окремі науковці говорять про розкриття змісту правосуб'єктності через встановлення складових частин цієї категорії. Це узагальнює поняття, що використовується для найменування сукупності певних елементів, які характеризують суб'єкт права. Ці ж елементи, у свою чергу, мають самостійне значення і можуть досліджуватись окремо від правосуб'єктності [16]. Тому дати визначення адміністративної правосуб'єктності можна за умови чіткого встановлення складових частин цієї категорії та визначення їх змісту.

В.К. Колпаков зазначає, що складовими адміністративної правосуб'єктності є: потенційна здатність мати права й обов'язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність), реалізовувати надані права й обов'язки у сфері державного управління (адміністративна дієздатність), а наявність суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління формує адміністративно-правовий статус суб'єкта [8, с. 97]. А.І. Берлач підкреслює, що в органах державної влади адміністративна правосуб'єктність проявляється і в компетенції, яка закріплена нормативними документами, тобто в сукупності їх юридично-владних повноважень (прав і обов'язків), що надаються їм для виконання завдань і функцій [4, с. 132].

Переважає більшість джерел указує на виділення таких елементів правосуб'єктності, як правоздатність і дієздатність.

Традиційно під правоздатністю розуміють здатність особи мати права та обов'язки. Однак зустрічаються й інші підходи. Так, А.В. Мицкевич під правоздатністю розуміє загальні права й обов'язки [9, с. 30]. Б.В. Пхаладзе вважав, що правоздатність – сумарне вираження прав особи [0, с. 41]. Іноді у літературі зазначається, що правоздатність – це загальна передумова виникнення правовідносин або набуття прав і обов'язків.

Ц.А. Ямпольська розглядала правоздатність як одну із стадій розвитку суб'єктивного права, тобто як потенційний стан суб'єктивного права [17, с. 153].

Традиційно галузеву приналежність правоздатності підкреслюють за допомогою вказівки на галузеву приналежність прав та обов'язків, їх сфери реалізації. Наприклад, учені-адміністративісти вважають, що адміністративна правоздатність – це здатність суб'єкта мати права й обов'язки, передбачені нормами адміністративного права. Адміністративна правоздатність виникає з моменту появи суб'єкта [**Error! Reference source not found.** **Ошибка! Источник ссылки не найден.**, с. 187].

Особливості адміністративної правоздатності полягають у тому, що вона, по-перше, регулюється нормами адміністративного права; по-друге, її змістом є регулювання відносин індивідуальних і колективних суб'єктів адміністративного права із суб'єктами публічної адміністрації [7, с. 72].

Адміністративна дієздатність – це здатність суб'єкта самостійно, вольовими усвідомлюваними діями (безпосередньо або через представника) реалізовувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов'язки у сфері адміністративно-правового регулювання [Error! Reference source not found.Ошибка! Источник ссылки не найден., с. 187].

Дієздатність складається із таких елементів, як: здатність особи самостійно здійснювати, реалізовувати належні їй права; реалізовувати належну їй компетенцію та приймати правові акти управління; застосовувати заходи адміністративного примусу; визнавати, гарантувати та захищати права і свободи громадян; нести юридичну відповідальність за шкоду, заподіяну громадянам, юридичній особі чи державному органу; нести у випадку вчинення адміністративного чи дисциплінарного правопорушення адміністративну чи дисциплінарну відповідальність (адміністративна деліктоздатність) [Error! Reference source not found.Ошибка! Источник ссылки не найден., с. 67].

У різних суб'єктів адміністративного права адміністративна дієздатність виникає по-різному. Адміністративне законодавство закріплює виникнення адміністративної дієздатності залежно від різних критеріїв: 1) віку; 2) посади; 3) правового режиму реалізації прав та виконання обов'язків; 4) результатів проведення реєстраційних чи інших адміністративних процедур. Правові підстави набуття адміністративної дієздатності встановлюються в нормативно-правових актах [Error! Reference source not found.Ошибка! Источник ссылки не найден., с. 67].

Зазначимо, що до складу поняття «правосуб'єктність» належить і деліктоздатність. У науці не існує єдиної думки щодо місця деліктоздатності у структурі правосуб'єктності. Одні автори вважають, що деліктоздатність є складовою частиною дієздатності, інші ж відводять деліктоздатності самостійне місце у структурі правосуб'єктності.

З'ясувавши загальнотеоретичні підходи вчених щодо розуміння таких категорій, як «правосуб'єктність», «адміністративна правосуб'єктність», «посадова особа», перейдемо безпосередньо до змісту правосуб'єктності посадових осіб органів державного управління в галузі якості та безпеки сільськогосподарської продукції.

Остання регламентована Конституцією України, Законами України «Про державну службу», «Про засади запобігання та протидії корупції», Кодексом України «Про адміністративні правопорушення», Кримінально-процесуальним Кодексом України, Кримінальним кодексом України та конкретизується в цілому ряді підзаконних нормативно-правових актах різного рівня, статутах і положеннях про окремі органи управління, типових професійно-кваліфікаційних характеристиках, положеннях та інструкціях, що розробляються на основі типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад і затверджуються керівниками відповідних органів.

Для кожної категорії посад існують загальні права, обов'язки й відповідальність, обумовлені трудовим законодавством, організаційними

завданнями, виробничою й технологічною дисципліною, особливими умовами діяльності установи.

Так, загальні права посадовців юридичних осіб публічного права визначаються ст. 11 Закону України «Про державну службу»:

1) користуватися правами і свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією і законами України;

2) брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень рішень;

3) одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції;

4) на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;

5) вимагати затвердження керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою службовця;

6) на оплату праці залежно від посади, яку він займає, рангу, який йому присвоюється, якості, досвіду та стажу роботи;

7) безперешкодно ознайомлюватись з матеріалами, що стосуються проходження ним державної служби, в необхідних випадках давати особисті пояснення;

8) вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри;

9) захищати свої законні права та інтереси у вищестоящих державних органах та у судовому порядку.

Важливою особливістю правосуб'єктності посадових осіб державних органів, що відрізняє їх від правосуб'єктності приватної особи, – є первинність обов'язків та похідне спрямування прав. Тобто, завдання та функції такої служби за своєю природою зумовлюють необхідність закріплювати спочатку службові обов'язки і лише потім – службові права.

Узагальнюючи обов'язки, перелічені у ст. 10 Закону України «Про державну службу», насамперед необхідно виділити наступні:

1) додержання Конституції України та інших актів законодавства України;

2) забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції;

3) недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина;

4) безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень та вказівок своїх керівників;

5) збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно із законодавством не підлягає розголошенню;

6) постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації;

7) сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість у роботі.

Окремо виділяють своєчасне та сумлінне виконання фінансових зобов'язань. На сьогоднішній день законодавство встановлює дві основні вимоги щодо подання відомостей про доходи та фінансові зобов'язання:

- 1) подання відомостей перед вступом на посаду;
- 2) щорічне декларування доходів.

Важливо звернути увагу на те, що з метою недопущення зловживань наданими повноваженнями та спрямування державних службовців на виконання службових завдань законодавством встановлено систему обмежень та заборон у діяльності посадовців [40]. Цей елемент є невід'ємним у понятті їхнього правового статусу, а необхідність встановлення таких обмежень передбачена Конституцією України: обмеження підприємницької діяльності, заборона страйку.

Державний службовець, який є посадовою особою, не має також права:

- 1) сприяти, використовуючи своє посадове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;
- 2) неправомірно втручатися, використовуючи своє службове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень;
- 3) бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого він контролює;
- 4) надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень.

9 червня 2013 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14 травня 2013 р. № 224, який вніс багато уточнень та доповнень у діючий Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. (далі по тексту – Закон про корупцію). Одна із головних змін – віднесення всіх посадових осіб юридичних осіб публічного права до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. Таким чином, усі посадовці системи державних органів управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції стали суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення.

Однак при цьому не слід ототожнювати загальні права, обов'язки, повноваження та обмеження, встановлені для всіх державних службовців, і посадові права, обов'язки, повноваження та обмеження, визначені для конкретних посад.

Розв'язання конкретних завдань управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції вимагає виділення специфічної відповідальності, прав та обов'язків кожного посадовця.

Для здійснення своїх повноважень посадові особи органів державного управління у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції мають право застосовувати заходи примусу. Такими посадовими особами є інспектори. В апараті Державної інспекції сільського господарства та її територіальних органах – Головний державний інспектор сільського

господарства України, його перший заступник та заступник, головні державні інспектори сільського господарства в Автономній Республіці Крим, області, місті Києві та Севастополі, райони, перші заступники та заступники головних державних інспекторів сільського господарства в Автономній Республіці Крим, області, місті Києві та Севастополі, райони, старші державні інспектори сільського господарства України, державні інспектори сільського господарства України [13**Error! Reference source not found.**Ошибка! Источник ссылки не найден.].

Діяльність інспекторів сільського господарства займає особливе місце, оскільки здійснення державного нагляду (контролю) попереджує, припиняє правопорушення у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції, свого роду має також профілактичну спрямованість. Результатом належного контролю у вказаній сфері є захист аграрного ринку та громадян від придбання й споживання неякісної продукції.

Повноваження, права посадових осіб органів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності закріплює Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Розділом V Закону України «Про насіння та садивний матеріал» визначено права посадових осіб з питань нагляду (контролю) у сфері насінництва та розсадництва:

- контролювати додержання суб'єктами насінництва та розсадництва незалежно від форми власності методичних і технологічних вимог;
- давати обов'язкові для виконання суб'єктами насінництва та розсадництва вказівки про усунення порушень щодо ведення насінництва та розсадництва та визначати строк усунення виявлених порушень;
- безперешкодного доступу в будь-яке місце вирощування, оброблення та зберігання насіння і садивного матеріалу відповідно до закону;
- ознайомлюватися з документацією щодо насінництва та розсадництва, відкривати будь-яке пакування з насінням чи садивним матеріалом для відбору контрольних проб;
- накладати на винних осіб адміністративні стягнення за порушення вимог цього Закону та інших нормативно-правових актів;
- зупиняти або забороняти реалізацію будь-якого насіння і садивного матеріалу, якщо під час перевірки виявлено невідповідність їхніх якісних показників нормативним документам;
- порушувати клопотання про позбавлення права на виробництво та реалізацію насіння і садивного матеріалу у разі систематичного порушення цього Закону, інших нормативно-правових актів чи нормативних документів у сфері насінництва та розсадництва;
- виконувати інші повноваження, визначені законом відповідно до їх компетенції.

Інспектори Держекоінспекції під час виконання своїх службових обов'язків мають право на носіння форменого одягу встановленого зразка, а також на носіння та використання вогнепальної зброї і

спеціальних засобів відповідно до законодавства. Посадовим особам інспекцій надається право обмежувати або зупиняти (тимчасово) виробництво й реалізацію продукції, використання якої може завдати істотної шкоди навколишньому природному середовищу або яка не відповідає вимогам екологічної та радіаційної безпеки [0].

Здійснення організаційних та правових заходів, що спрямовані на додержання юридичними та фізичними особами законодавства про ветеринарну медицину, проводиться державними інспекторами ветеринарної медицини або уповноваженими лікарями ветеринарної медицини. Вказані заходи являють собою ветеринарно-санітарний контроль і нагляд, та дають змогу визначити й забезпечити якість і безпеку харчових продуктів та сировини тваринного походження.

Посадові особи спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері захисту рослин зобов'язані: у межах своєї компетенції розробляти та приймати нормативно-правові акти з питань захисту рослин; прогнозувати розвиток і поширення шкідливих організмів; своєчасно інформувати органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а також підприємства, установи, організації усіх форм власності та громадян, діяльність яких пов'язана з користуванням землею, лісом, водними об'єктами, вирощуванням, реалізацією, переробкою, зберіганням і використанням рослин та продукції рослинного походження, про фітосанітарний стан, строки та методи проведення захисних заходів; здійснювати контроль за виконанням загальнодержавних, міждержавних, регіональних цільових програм захисту рослин; впроваджувати безпечні для здоров'я людини та охорони довкілля інтегровані та інші системи захисту рослин; визначати обставини, межі території, час уведення особливого режиму захисту рослин та заходи щодо локалізації і ліквідації особливо небезпечних шкідливих організмів, а також залучати в установленому законодавством порядку для цих цілей ресурси держави, а також ресурси підприємств, установ, організацій усіх форм власності та громадян з попереднім відшкодуванням їм понесених ними витрат тощо.

Тож, правосуб'єктність посадових осіб органів державного управління можна характеризувати як складну систему прав та обов'язків, визначених різного роду нормативно-правовими актами України.

Загальні права, обов'язки та відповідальність посадовців юридичних осіб публічного права характеризуються важливою особливістю – первинністю обов'язків та похідним спрямування прав, специфічною відповідальністю у сфері якості та безпеки сільськогосподарської продукції відповідно до завдань такого управління.

#### **Список літератури:**

1. Адміністративне право України. Академічний курс / [редкол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : Юридична думка, 2007. – Т. 1: Загальна частина. – 592 с.

2. Адміністративне право України : підруч. / за заг. ред. д-ра юрид. наук., проф. Т.О. Коломоець. – К. : Істина, 2008. – 216 с.

3. Архипов С.И. Суб'єкт права: теоретическое исследование / С.И. Архипов. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 496 с.
4. Берлач А.І. Фінансове право України : навч. посіб. для вищ. навч. закл. / А.І. Берлач. – К. : Університет «України», 2008. – 328 с.
5. Біла Л.Р. Правообмеження у державній службі / Л.Р. Біла // Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр.; голов. ред. С.В. Ківалов. – Одеса : Юрид. літ., 2001. – Вип. 10. – С. 51–56.
6. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности / Н.В. Витрук. – М. : НОРМА, 2008. – 448 с.
7. Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву : Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права» / О.С. Иоффе. – М. : Статут, 2000. – 777 с.
8. Колпаков В.К. Орган виконавчої влади як суб'єкт адміністративного права / В.К. Колпаков // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 113–118.
9. Мицкевич А.В. Субъекты советского права / А.В. Мицкевич. – М. : Гос. Изд-во юрид. литературы, 1952. – 212 с.
10. Мороз Я. Тлумачення поняття посадова особа / Ярослав Мороз // Вісник податкової служби України. – 2006. – № 38 (417). – С. 29.
11. Петров Г. И. Административная правосубъектность граждан СССР / Г. И. Петров // Правоведение. – 1975. – № 1. – С. 24–31.
12. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 52. – Ст. 490.
13. Про Державну інспекцію сільського господарства України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 459/2011// Офіційний вісник України. – 2011. – № 11. – Ст. 114.
14. Про положення Про державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>
15. Пхаладзе Б.В. Юридические формы правового положения личности в советском обществе / Б.В. Пхаладзе. – Тбилиси : Мецниереба, 1969. – 86 с.
16. Поняття адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.uabs.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/8157/3/Pasichnyk%20A.V.%20Pravosubektnist.pdf>
17. Ямпольская Ц.А. Общественные организации в СССР / Ц.А. Ямпольская. – М. : Наука, 1972. – 216 с.

*Статья содержит исследование и определение понятия должностного лица, а также видов и объемов их правосубъектности в отрасли качества и безопасности сельскохозяйственной продукции.*

***Должностное лицо, качество и безопасность сельскохозяйственной продукции, административная правосубъектность.***

*This article contains the study and definition of the official, as well as the types and volumes of their personality in the field of quality and safety of agricultural.*

***An official, quality and safety of agricultural products, administrative legal personality***