

УДК 349.2:351.74

К. Ю. МЕЛЬНИК,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
начальник кафедри трудового, земельного та екологічного права
Харківського національного університету внутрішніх справ

СЛУЖБОВЦІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТИ ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Розглянуто спеціальні вимоги до трудової правосуб'єктності службовців правоохоронних органів. Визначено доцільність їх існування та рекомендовано заходи із поліпшення добору кандидатів до правоохоронних органів.

Проблема суб'єктів трудових правовідносин є доволі розробленою в теорії трудового права. До її розроблення доклали зусилля такі відомі вчені радянської доби й сучасні російські та українські науковці, як М. Г. Александров, Б. К. Бегічев, Л. Я. Гінцбург, В. М. Догадов, М. П. Карпушин, А. М. Лушніков, Ю. П. Орловський, П. Д. Пилипенко, О. І. Процевський, О. В. Смирнов, Є. Б. Хохлов, І. М. Якушев, О. М. Ярошенко. Однак аналіз наукових праць свідчить про те, що проблема суб'єктів трудових правовідносин досліджувалася переважно в загальному плані, де дослідженню окремих суб'єктів зазначених правовідносин не завжди приділялася достатня увага. Так, проблематика службовців правоохоронних органів як суб'єктів трудових правовідносин залишилася поза увагою вчених. Виходячи з цього метою статті є визначення доцільності існування спеціальних вимог до трудової правосуб'єктності службовців правоохоронних органів.

Як відомо, правовідношення являє собою двосторонній зв'язок конкретизованих суб'єктів через їх суб'єктивні юридичні права і обов'язки. Причому одна сторона має права, а інша – відповідні обов'язки. Як зазначає О. Ф. Скакун, не може бути правовідносин, заснованих лише на правах або лише на обов'язках. Правам однієї сторони відповідають обов'язки іншої [1, с. 347]. Існують правовідносини, які мають більш складну структуру, коли кожна зі сторін є і управомоченою, і зобов'язаною. Це передусім стосується трудових правовідносин, у яких як працівник, так і роботодавець наділені комплексом кореспондуючих прав і обов'язків. Наприклад, праву працівника на справедливу оплату праці, не нижчу від визначеної законом мінімальної заробітної плати, та своєчасну її виплату в повному розмірі кореспондує відповідний обов'язок роботодавця. А праву роботодавця на відшкодування шкоди, заподіяної працівником унаслідок по-

рушення ним своїх трудових обов'язків, кореспондує відповідний обов'язок працівника.

Можливість тієї чи іншої особи бути суб'єктом певних правовідношення визначаються її правосуб'єктністю. Як зазначає М. І. Матузов, правосуб'єктність, тобто праводієздатність, є об'єднуючим поняттям, яке відображає ті ситуації, коли правоздатність і дієздатність нероздільні у часі, органічно зливаються воедино, наприклад в організацій або дорослих осіб, коли вони одночасно і правоздатні, і дієздатні. Не існує правоздатних, але недієздатних колективних суб'єктів. На них розмежування зазначених властивостей не поширюється [2, с. 289]. У свою чергу А. В. Венедиктов зазначав, що розмежування правоздатності і дієздатності має величезне значення для цивільного права і позбавлено практичного і теоретичного значення для тих галузей права, у яких дієздатність громадянина виникає одночасно і за наявності однакових умов із правоздатністю, як це має місце в трудовому праві, а також у низці інших галузей права [3, с. 18–19].

У теорії трудового права практично загальновизнаною є концепція, що трудова правоздатність і трудова дієздатність – неподільні категорії. Так, ще М. Г. Александров говорив про трудову право-дієздатність як єдину властивість, що надається трудовим правом фізичній особі, на відміну від цивільного права, де, як відомо, правоздатність і дієздатність є різними правовими властивостями суб'єкта і правоздатністю можуть володіти недієздатні суб'єкти [4, с. 172–173].

Дійсно, здатність до праці є однією з властивостей фізичної особи; зрозуміло, що реалізувати, виразити зовні будь-яку свою властивість, у тому числі і здатність до праці, людина може тільки особисто. Як відомо, фактична здатність до праці виникає у людини в доволі ранньому віці у вигляді елементарних трудових

навичок. У той же час національне трудове законодавство визнає за фізичними особами здатність бути суб'єктами трудових правовідносин не з моменту виникнення фактичної здатності до праці, а дещо пізніше. Це передусім пов'язано з необхідністю досягнення певного фізичного та розумового стану особи, появи здатності до цілеспрямованої систематичної трудової діяльності та обумовлюється вимогами охорони здоров'я. Як влучно зазначив М. Г. Александров, «будучи пронизаним справжнім гуманізмом, трудове право при визначенні початкового віку для трудової праводієздатності не може не враховувати інтересів, нормального фізичного і культурного розвитку неповнолітніх» [4, с. 183].

Відповідно до ч. 1 ст. 188 Кодексу законів про працю (далі – КЗпП) України не допускається прийняття на роботу осіб молодше шістнадцяти років. Згідно ж із ч. 2 та ч. 3 ст. 188 КЗпП України можуть прийматись на роботу особи, які досягли п'ятнадцяти років за згодою одного із батьків або особи, що його замінює, а також учні загальноосвітніх шкіл, професійно-технічних і середніх спеціальних навчальних закладів по досягненні ними чотирнадцятирічного віку для виконання легкої роботи, що не завдає шкоди здоров'ю і не порушує процесу навчання, у вільний від навчання час за згодою одного з батьків або особи, що його замінює.

Зазначені в ст. 188 КЗпП України норми закріплюють віковий критерій настання трудової правосуб'єктності, що впливає із норми ст. 187 КЗпП України, яка встановлює, що неповнолітні, тобто особи, що не досягли вісімнадцяти років, у трудових правовідносинах прирівнюються у правах до повнолітніх.

Слід відзначити, що сьогодні можна говорити лише про наявність одного загального критерію трудової правосуб'єктності працівника – вікового. Тобто по досягненні чотирнадцятирічного віку фізична особа може працювати в Україні на умовах трудового договору.

У загальній теорії права виділяють загальну, галузеву та спеціальну правосуб'єктність. Так, А. В. Венедиктов наголошував на тому, що здатність бути носієм прав і обов'язків, що визнається законом за громадянином, у різних галузях правовідносин може бути визначена як його «загальна» правосуб'єктність, здатність бути носієм прав і обов'язків у певній галузі правовідносин – як його «галузева» правосуб'єктність: політична, адміністративна, цивільна, трудова і т. д. [3, с. 19]. Під спеціальною правосуб'єктністю в теорії права розуміють

здатність особи бути учасником лише певного кола правовідносин у межах певної галузі права [5, с. 282]. Так, національний законодавець, беручи до уваги особливості певних видів трудової діяльності, встановлює додаткові вимоги до трудової правосуб'єктності працівника. Це можуть бути вимоги щодо віку, освіти, стану здоров'я, стажу роботи, ділових та моральних якостей, фізичної та психологічної підготовки тощо.

Служба в правоохоронних органах є надзвичайно специфічним та відповідальним різновидом трудової діяльності, що визначає і особливе правове становище службовців цих органів серед інших категорій працівників. З огляду на зазначене до кандидатів на посади в правоохоронних органах ставляться підвищені вимоги. Насамперед це вимога щодо належності до громадянства України (ст. 51 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», ст. 46 Закону України «Про прокуратуру», ст. 17 Закону України «Про міліцію», ст. 19 Закону України «Про Службу безпеки України», ст. 16 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», п. 3 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ.

Національне законодавство до кандидатів на посади службовців правоохоронних органів ставить ще і вікові вимоги. Так, за загальним правилом, що міститься у ст. 64 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», на посаду судді може бути рекомендований громадянин України не молодший двадцяти п'яти років. Закон України «Про прокуратуру» (ст. 46) також прямо встановлює вікові критерії прийняття на певні посади (на посади прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Київ і Севастополь та прирівняних до них прокурорів призначаються особи віком не молодше 30 років, на посади районних і міських прокурорів – віком не молодше 25 років). У той же час з огляду на загальну вимогу цієї статті – «прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту» – можна говорити про непрямої віковий критерій, а саме 21–23 роки. Відповідно до п. 3 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, на службу в органи внутрішніх справ приймаються особи, які досягли 18-річного віку.

Слід зазначити, що, встановлюючи нижню вікову межу прийняття на посади суддів,

прокурорсько-слідчих працівників, рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, національний законодавець не встановив їй верхньої межі. Разом із тим Законом України «Про судоустрій і статус суддів» (ст. 102) встановлено граничний вік перебування на посаді судді – 65 років. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ (п. 7) встановлює такі вимоги до граничного віку перебування на службі: особи рядового і молодшого начальницького складу (чоловіки – 45 років, жінки – 40 років). Особи середнього і старшого начальницького складу – 45 років, полковники міліції та полковники внутрішньої служби – 50 років, генерал-майори міліції, генерал-майори внутрішньої служби, генерал-лейтенанти міліції та генерал-лейтенанти внутрішньої служби – 55 років, генерал-полковники внутрішньої служби – 60 років. На наш погляд, вимоги до граничного віку перебування на службі можна розглядати як верхню межу прийняття на службу до правоохоронних органів.

Для кандидатів на посади в правоохоронних органах встановлюються вимоги до стану здоров'я. Так, відповідно до ст. 19 Закону України «Про Службу безпеки України», до органів Служби безпеки України приймаються громадяни України, здатні за станом здоров'я ефективно виконувати службові обов'язки. Аналогічну норму закріплює ст. 17 Закону України «Про міліцію» та ст. 16 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб». Стаття 64 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» закріплює, що не можуть бути рекомендовані на посаду судді громадяни, які мають хронічні психічні чи інші захворювання, що перешкоджають виконанню обов'язків судді. Більш чіткі вимоги до стану здоров'я кандидатів на посади в правоохоронних органах містяться у спеціальних відомчих нормативних актах.

Ще однією вимогою до кандидатів на посади службовців правоохоронних органів є рівень освіти. Так, загальною вимогою до осіб, що претендують на зайняття посади судді, є наявність вищої юридичної освіти (ст. 64 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Зайняття посади прокурора або слідчого прокуратури також неможливе без наявності в особи вищої юридичної освіти (ст. 46 Закону України «Про прокуратуру»). Відповідно до п. 6 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внут-

рішніх справ посади середнього, старшого і вищого начальницького складу органів внутрішніх справ комплектуються особами, які мають вищу або спеціальну середню освіту. Відповідно до п. 10 Положення про проходження військової служби військовослужбовцями Служби безпеки України для зайняття посад офіцерського складу Служби безпеки України, як правило, встановлюється необхідність наявності вищої освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки не нижче бакалавра, що відповідає профілю службової діяльності.

Важливою вимогою до трудової правосуб'єктності службовців правоохоронних органів є відсутність судимості. Так, відповідно до ст. 64 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», не можуть бути рекомендовані на посаду судді громадяни, які мають не зняту чи не погашену судимість. Стаття 46 Закону України «Про прокуратуру» встановлює, що не можуть бути прийняті на посаду прокурора або слідчого прокуратури особи, які були засуджені за вчинення злочину, за винятком реабілітованих. Згідно зі ст. 17 Закону України «Про міліцію» не можуть бути прийняті на службу до міліції особи, які раніше засуджувались за вчинення злочину. Стаття 16 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» встановлює, що не може бути прийнятий на службу (роботу) в Управління державної охорони України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо цю судимість не погашено і не знято у встановленому законом порядку.

Для кандидатів на посади службовців деяких правоохоронних органів встановлюються вимоги щодо стажу роботи. Так, ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» встановлює загальне правило, згідно з яким особи, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, проходять в органах прокуратури стажування строком до одного року. На посади прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Київ і Севастополь та прирівняних до них прокурорів призначаються особи, які мають стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше семи років; на посади районних і міських прокурорів – стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше трьох років. Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» для зайняття посади судді необхідним є стаж роботи в галузі права, тобто стаж роботи за спеціальністю після здобуття особою вищої

юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем не нижче спеціаліста не менш як три роки (ст. 64), судді апеляційного суду – стаж роботи на посаді судді не менше п'яти років (ст. 26), судді Верховного Суду України – стаж роботи на посаді судді не менше п'ятнадцяти років (ст. 39).

Службовцями правоохоронних органів, відповідно до національного законодавства, не можуть бути особи, які є членами політичних партій. Так, відповідно до ст. 53 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», суддя не може належати до політичної партії, виявляти прихильність до неї, брати участь у політичних акціях та мітингах. Стаття 6 Закону України «Про прокуратуру» забороняє працівникам прокуратури належати до будь-яких політичних партій чи рухів. Відповідно до ст. 18 Закону України «Про міліцію» працівники міліції не можуть бути членами політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, які мають політичну мету. Стаття 6 Закону України «Про Службу безпеки України» закріплює, що діяльність партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичні цілі, у Службі безпеки України забороняється. На період служби членство службовців Служби безпеки України у таких об'єднаннях зупиняється. Відповідно до ст. 16 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» службовці Управління державної охорони України не мають права перебувати в політичних партіях.

Вважаємо, що вищезазначені вимоги до спеціальної трудової правосуб'єктності службовців правоохоронних органів є виправданими. По-перше, громадянство слугує гарантією необхідної лояльності особи до держави, що має особливе значення для правоохоронної сфери, де існує державна таємниця. Не менш важливими, з нашої точки зору, є культурні, релігійні, мовні, світоглядні та ментальні особливості населення, які громадянин України знає краще, ніж іноземець. По-друге, вважаючи цілком обгрунтованим запровадження додаткових вікових вимог до кандидатів на посади службовців правоохоронних органів, у той же час уявляється, що для окремих посад віковий критерій дещо занижений. Так, на переконання автора, особа у 25 років, яка нещодавно отримала вищу освіту і ще не має достатнього досвіду роботи на «юридичній стежі», не може належним чином виконувати завдання та функції судді. Крім цього, особа в такому молодому віці не має достатнього життєвого досві-

ду та не сприймається більшістю громадян як незалежний арбітр та захисник їхніх прав і свобод. З огляду на це і враховуючи згубні наслідки судових помилок для людини і держави, вважаємо за необхідне встановити загальну вікову вимогу щодо прийняття на посаду судді – 30 років. Вищезазначене стосується також і вікових вимог до зайняття посад прокурорів. По-третє, вважаємо, що вимоги до стану здоров'я кандидатів на посади службовців правоохоронних органів є цілком справедливими, оскільки службовці правоохоронних органів, виконуючи свої посадові обов'язки, доволі часто зазнають емоційних та фізичних переважень, долають психологічний і фізичний опір правопорушників, нерідко працюють за несприятливих погодних умов, у нічний час, у вихідні та святкові дні. По-четверте, обгрунтованим є встановлення вимог до рівня освіти. Більш того, на наше переконання, необхідно передбачити наявність юридичної освіти у кандидатів на службу у всі правоохоронні органи. Так, сьогодні, коли національне законодавство включає велику кількість законів та інших нормативно-правових актів, які іноді суперечать один одному, містять прогалини тощо, правоохоронцю потрібна різнобічна підготовка в галузі права, зокрема в теорії права, яку можна одержати тільки у вищому навчальному закладі. По-п'яте, зважаючи на характер і умови служби службовців правоохоронних органів та їх правовий статус, відмова в прийнятті на службу з причини наявності судимості є обгрунтованою і законною, оскільки особа, що вчинила злочин, не повинна судити про кримінальну караність діянь інших. По-шосте, вимоги до стажу роботи є також обгрунтованими, оскільки це дозволяє приймати на певні посади досвідчених працівників, що зрештою позитивно впливає на якість роботи правоохоронного органу. По-сьоме, заборона бути членами політичних партій є також обгрунтованою, оскільки це спрямовано на забезпечення дистанціювання правоохоронних органів від політичних партій та їх інтересів і відповідає цілям побудови правової держави в Україні, а також сприяє об'єктивному, неупередженому виконанню службовцями правоохоронних органів своїх посадових обов'язків.

Крім існування вищезазначених вимог, сьогодні проводяться спеціальні перевірки кандидатів на службу в правоохоронні органи. Так, робота зазначених органів спрямована на охорону прав людини, інтересів держави від протиправних зазіхань і пов'язана з державними

секретами або оперативно-розшуковою діяльністю. Отже, потрібно визначити лояльність, надійність, чесність нового співробітника. Однак не є таємницею, наскільки високим є рівень корупції та інших правопорушень у правоохоронних органах. Це свідчить, щодо правоохоронних органів потрапляють небла-

гонадійні особи, а тому необхідно розробити новий підхід до перевірки при прийомі на службу, у тому числі включити тестування на поліграфі. Більш того, виходячи із сьогоденної ситуації в правоохоронній сфері доцільно таке тестування проводити кожний рік служби.

Список використаної літератури

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
2. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2001. – 776 с.
3. Венедиктов А. В. О субъектах социалистических правоотношений / А. В. Венедиктов // Советское государство и право. – 1955. – № 6. – С. 17–28.
4. Александров Н. Г. Трудовое правоотношение / Н. Г. Александров. – М. : Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1948. – 336 с.
5. Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. Т. 1 / С. С. Алексеев. – Свердловск : Изд-во Свердлов. гос. ун-та, 1972. – 396 с.

Надійшла до редколегії 09.03.2011

МЕЛЬНИК К. Ю. СЛУЖАЩИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ КАК СУБЪЕКТЫ ТРУДОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Рассмотрены специальные требования к трудовой правосубъектности служащих правоохранительных органов. Определена целесообразность их существования и рекомендованы меры по улучшению отбора кандидатов в правоохранительные органы.

MELNYK K. THE PERSONNEL OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES AS THE SUBJECTS OF LABOUR RELATIONS

Special legal requirements for labour personality of the personnel of law enforcement agencies are reviewed. The efficiency of their existence is determined and measures to improve the selection of candidates for law enforcement agencies are recommended.
