

УДК 342.951

І.М. КОВАЛЬОВ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАНУ ФІЗИЧНОЇ ПІДГОТОВКИ У ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

Ключові слова: фізична підготовка, правоохоронні органи, правове регулювання

Одним із найважливіших завдань, що стоїть перед сучасною Україною, є зміцнення й удосконалення правового регулювання державного і громадського життя. Ефективне правове регулювання закладає основу надійної і компетентної роботи різних державних відомств і установ. Це має безпосереднє відношення і до правового регулювання діяльності правоохоронних органів, зокрема фізичної підготовки її працівників, забезпечення якої закладає основу їх дієздатності щодо виконання покладених на них завдань: захист життя та здоров'я людини та громадянина, їх основних прав, свобод та законних інтересів, принципів верховенства права, дисципліни і законності тощо.

Питанням загальнотеоретичного правового регулювання приділили свою увагу С.С. Алексєєв, М.С. Кельман, В.В. Копейчиков, А.М. Колодій, О.Ф. Скакун, В.А. Хропанюк та багато інших провідних науковців.

Безпосередньо питання правового регулювання фізичної культури і спорту знайшли своє відображення у працях І.В.Арістової, О.В. Джафарової, В.О. Іванцова, Ю.М. Репкіної, Н.Г. Ярової та деякі інші. Однак, більшість робіт у даній сфері торкаються переважно питань правового регулювання спорту (Ю.М. Мічуда, В.Н. Платонов, С.М. Стороженко), особливо цивільно-правових аспектів даних суспільних відносин (О.С. Августимова, С.В. Алексєєв, О.М. Брілліантова, В.В. Кузін, І.С. Кузнецов, М.Є. Кутєпов, М.Ю. Мінаєв, С.І. Нагін, А.О. Романов та інші).

Разом із тим, питання правового регулювання фізичної підготовки правоохоронних органів не були предметом розгляду ні вчених, що торкалися дослідження безпосередньо діяльності перших, ні тих, які приділили увагу характеристиці актуальних питань фізичної культури і спорту. Тож мета даної статті полягає у окресленні та вивченні нормативно-правових актів, що регулюють стан фізичної підготовки правоохоронних органів, а також визначенні їх проблем та недоліків.

Представники теорії держави та права під категорією «правове регулювання» переважно розуміють здійснюване державою за допомогою права та сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [1, с.529]. При цьому розгляд проблем, що виникають в процесі фізичної підготовки у правоохоронних органах, доречно здійснити за допомогою інструментарію механізму правового регулювання, адже поняття останнього – одне з центральних у правовій науці. На думку, С.С. Алексєєва, поняття механізму правового регулювання полягає у «взятій у єдності системі правових засобів (юридичних норм, правовідносин, актів реалізації норм права), за допомогою яких здійснюється результативний правовий вплив на відносини суспільства». Логіка дії механізму правового регулювання полягає у тому що: 1) механізм правового регулювання містить у собі правові норми; 2) реалізація правових норм відбувається у межах певних правовідносин; 3) правові відносини набувають своєї сутності за наявності певних юридичних фактів (життєвих обставин або підстав для здійснення певних вчинків); 4) юридичні факти закріплені у гіпотезі правових норм [2, с.364]. Як бачимо, невід'ємним елементом механізму правового регулювання виступають «норми права». Непересічність юридичних норм у такому механізмі полягає в тому, що вони є нормативною основою, його головним елементом [1, с.541].

У науковій літературі норми права визначають як загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, які встановлені

або санкціоновані державою та забезпечені її примусовою силою [3, с.216]. Норми права містяться, головним чином, у нормативних актах – офіційних документах органів державної законодавчої або виконавчої влади правотворчого характеру. У цьому контексті маємо зазначити, що правове регулювання фізичної підготовки у правоохоронних органах здійснюється певною системою законодавства, яка складається із значної кількості нормативних актів, які відрізняються один від одного багатьма ознаками: назвою, юридичною силою, порядком прийняття тощо. До речі, «право під певним кутом зору може бути охарактеризоване як «система норм», що поширюється на всі випадки цього роду, і у відповідності з якими повинна будуватися поведінка всіх осіб, що потрапили до відповідної нормативно регламентованої ситуації» [4, с.86].

Провідне значення для формування правових засад фізичної підготовки у правоохоронних органах, на нашу думку, має Конституція України [5]. Основне місце Конституції в цій системі визначається її верховенством та вищою юридичною силою, прямою дією, застосуванням на всій території країни. Конституція України, в першу чергу, визначила юридичну базу гарантій законності – усі державні органи, їх посадові особи, об'єднання громадян та інші суб'єкти права повинні діяти в межах Конституції та відповідно до законів України (статті 6, 8).

Система законодавства щодо фізичної підготовки у правоохоронних органах базується, зокрема, на нормах розділу II Конституції України, де закріплено основні конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина, а саме: «кожен має право на охорону здоров'я. ... Держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту» (ст.49). При цьому «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» (ст.3). Очевидно, що забезпечення останніх стає можливим лише у разі належної фізичної підготовки працівників органів державної влади, для яких захист прав і свобод громадян являється їх визначальним завданням.

Цілком природно, що Конституція України безпосередньо питання фізичної підготовки у правоохоронних органах не регулює, але вона є базою для прийняття законів і підзаконних актів, які визначають правила її здійснення.

Центральне місце в механізмі правового регулювання стану фізичної підготовки у правоохоронних органах займають закони та інші законодавчі акти України. Причому їх значення в розбудові правової держави має постійно зростати, оскільки верховенство закону є невід'ємною ознакою останньої. Верховенство закону виявляється, перш за все, в суворій відповідності йому всіх інших нормативних актів, оскільки закони (після Конституції) мають найвищу юридичну силу. Закони регулюють найважливіші питання державного та суспільного життя, їх норми складають серцевину, фундамент формування і розвитку інших правових норм [6, с.55–57]. Підкреслюючи значення закону в системі правового регулювання, необхідно мати на увазі, що термін «закон» у цьому випадку вживається як узагальнююче поняття. Під ним розуміються усі нормативні акти, які мають силу закону, або іншими словами – законодавчі акти.

Для правового регулювання фізичної підготовки у правоохоронних органах першочергове значення мають нормативні акти Верховної Ради України, що підпадають під поняття «закону».

Особливе місце серед останніх займає Закон України «Про фізичну культуру і спорт» [7]. Цей закон визначає загальні правові, організаційні, соціальні та економічні основи діяльності у сфері фізичної культури і спорту; регулює суспільні відносини у створенні умов для розвитку фізичної культури і спорту та надає визначення основних понять і термінів, що нерозривно пов'язані зі сферою фізичної культури та спорту тощо.

Відповідно до ст.1 Закону України «Про фізичну культуру і спорт», фізична підготовка розглядається як складова фізичного виховання різних груп населення, яка полягає у формуванні рухових умінь та навичок люди-

ни, розвитку її фізичних якостей і здібностей з урахуванням особливостей професійної діяльності. В свою чергу, фізичне виховання різних груп населення слід розглядати як напрям фізичної культури, пов'язаний з процесом виховання особи, набуттям нею відповідних знань та умінь з використання рухової активності для всебічного розвитку, оздоровлення та забезпечення готовності до професійної діяльності та активної участі в суспільному житті. Окрім фізичного виховання різних груп населення, до напрямів фізичної культури законом також віднесено масовий спорт та фізкультурно-спортивну реабілітацію. При цьому фізична культура – це діяльність суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, спрямована на забезпечення рухової активності людей з метою їх гармонійного, передусім фізичного, розвитку та ведення здорового способу життя.

Згідно ст.6 Закону «Про фізичну культуру і спорт», центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковуються правоохоронні органи, забезпечують належну фізичну підготовку їх працівників, сприяють розвитку спорту, взаємодіють з відповідними громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості.

Крім того, законодавець акцентує увагу на тому, що фізична підготовка є складовою частиною загальної системи навчання та виховання особового складу, і спрямована на забезпечення їх фізичної готовності до професійної діяльності. При цьому рівень фізичної підготовленості кожного працівника правоохоронного органу враховується під час його призначення на відповідну посаду, а також під час присвоєння чергових спеціальних звань.

Для організації фізкультурно-оздоровчої і спортивної діяльності у правоохоронних органах можуть створюватися заклади фізичної культури і спорту, зокрема спортивні комітети, клуби, бази тощо. В свою чергу, спортивні споруди таких закладів фізичної культури і спорту використовуються для організації та проведення занять з фізичної підготовки працівників правоохоронних органів.

Для здійснення управління фізичною підготовкою та спортивною діяльністю у правоохоронних органах можуть створюватися окремі структурні підрозділи.

Істотне значення в правовому регулюванні фізичної підготовки у правоохоронних органах має ряд підзаконних нормативних актів. На відміну від законів (актів первинного характеру, що містять відправні юридичні розпорядження) вони є вторинними актами, що конкретизують положення законів чи регулюють відносини, які не входять до предмету законодавчого регулювання. Вони повинні бути засновані на законах і не суперечити їм. Основне призначення останніх полягає у вирішенні конкретних проблем, для чого конкретизуються або уточнюються питання щодо організації, науково-методичного, матеріального та інформаційного забезпечення тощо.

Відповідно до Закону України «Про фізичну культуру і спорт» розроблена Державна програма розвитку фізичної культури і спорту, затверджена Указом Президента України від 22.06.1994 р. № 334/94 [8], мета якої полягає у створенні необхідних соціально-економічних, нормативно-правових, організаційно-технічних умов та забезпечення антикризових заходів щодо підвищення життєздатності сфери фізичної культури і спорту, її реформування в ході адаптації до ринкових відносин. При цьому, одним із основних напрямів розвитку фізичної культури і спорту названо фізичну підготовку особового складу правоохоронних органів, що полягає у забезпеченні фізичної готовності останнього до володіння зброєю, бойовою технікою та ефективним їх використанням; перенесенні фізичних навантажень, нервово-психічних навантажень в екстремальних ситуаціях. Як наслідок, в межах заходів щодо реалізації напрямів розвитку фізичної культури і спорту даною програмою передбачено обов'язок Міністерства внутрішніх справ України (МВС України), Служби безпеки України та Міністерства молоді та спорту України на протязі 1994–1995 років розробити програмно-методичне і нормативно-організаційне забезпечення фізичної під-

готовки особового складу даних правоохоронних органів з урахуванням специфіки їх службової діяльності.

Ще одним підзаконним нормативним актом, що регулює питання фізичної підготовки в правоохоронних органах, є Національна доктрина розвитку фізичної культури і спорту, затверджена Указом Президента України від 28.09.2004 р. № 1148/2004 [9]. Зміст Національної доктрини розвитку фізичної культури і спорту (Доктрина) полягає у системі концептуальних ідей і поглядів на роль, організаційну структуру та завдання фізичної культури і спорту в Україні на період до 2016 року з урахуванням стратегії розвитку держави та світового досвіду. Одним із проявів «концептуальних ідей і поглядів», які визначає Доктрина, є завдання держави у сфері фізичного виховання і масового спорту, чинне місце серед яких займає «підвищення ефективності фізичної підготовки у Збройних Силах України, інших військових формуваннях та правоохоронних органах».

Кабінетом Міністрів України також прийнято низку нормативно-правових актів підзаконного рівня, що регулюють питання фізичної підготовки у правоохоронних органах. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 15.11.2006 р. № 1594 затверджено Державну програму розвитку фізичної культури і спорту на 2007–2011 роки [10], відповідно до якої серед заходів розвитку фізичної культури і спорту на 2007–2011 роки передбачено необхідність постійного підвищення ефективності загальної, професійно орієнтованої та спеціальної фізичної підготовки у правоохоронних органах (МВС України, Служби безпеки України, Державній податковій службі України, Державній митній службі, Генеральній прокуратурі України).

Наразі Кабінетом Міністрів України схвалено Концепцію Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012–2016 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.08.2012 р. № 828-р [11]), якою передбачено необхідність здійснення комплексу заходів,

спрямованих на створення умов для фізичного виховання і спорту у тому числі у правоохоронних органах.

До нормативно-правових актів, що регламентують питання фізичної підготовки у правоохоронних органах необхідно віднести також ті, що санкціонують правила фінансового чи матеріального забезпечення фізичної підготовки, як наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 04.05.2006 р. № 608 «Про затвердження порядку використання у 2006 році коштів, передбачених у державному бюджеті, для розвитку фізичної культури та спорту серед працівників і військовослужбовців правоохоронних органів» [12], якою передбачено механізм використання МВС України коштів за програмою «Розвиток фізичної культури і спорту серед працівників і військовослужбовців правоохоронних органів».

Окреме місце серед нормативно-правових актів складають ті з них, що направлені на виконання чинних нормативних актів, як правило вищої юридичної сили. Для прикладу можна привести постанову Кабінету Міністрів України від 13.12.2004 р. № 1641 «Про затвердження заходів з реалізації Національної доктрини розвитку фізичної культури і спорту у 2005 році» [13] тощо.

Для більшості сучасних держав характерною є наявність двох рівнів правового регулювання: законодавчого та іншого нормативного, включаючи і внутрішньовідомчий [14, с.13]. Наведене рівною мірою має відношення до правової системи України. Так, правове регулювання відносин щодо фізичної підготовки у правоохоронних органах здійснюється нормативними актами Президента України, Кабінету Міністрів України та відомчими нормативними актами відповідних правоохоронних органів (визначенню переліку правоохоронних органів, де має здійснюватися фізична підготовка, нами було присвячено окрему статтю [15]) та Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України (МОНмолодьспорт України).

Проблеми відомчого правового регулювання вже тривалий час є предметом пильної

уваги представників різних галузей правової науки. Найчастіше ці акти отримують критичні відгуки. Представники крайнього негативного ставлення до відомчих актів взагалі не вважають їх джерелами права, принизливо називаючи «бюрократичним звичаєвим правом», яке не передбачено і не санкціоновано законом. [16]. Разом із тим, норми відомчих актів складають переважну більшість норм, які безпосередньо регулюють питання фізичної підготовки у правоохоронних органах. Адже закони переважно регламентують ті чи інші питання в загальному вигляді, застосувати ці норми без конкретизації практично неможливо.

Згідно ст.30 Закону «Про фізичну культуру і спорт», форми, зміст і порядок організації фізичної підготовки та спортивної діяльності працівників правоохоронних органів визначаються нормативно-правовими актами відповідних органів державної влади. Серед зазначених відомчих нормативних актів можна назвати Положення з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, затверджене наказом МВС України від 13.04.2012 р. № 318 [17], Інструкцію з організації фізичної та вогневої підготовки в Службі безпеки України, затверджену наказом Служби безпеки України від 06.07.2010 р. № 369 [18]. Характерною особливістю прийняття зазначених актів полягає у необхідності їх погодження МОНмолодьспорт України, а Інструкція з організації фізичної та вогневої підготовки в Службі безпеки України, крім того погоджена в Міністерстві охорони здоров'я України.

Що стосується правового регулювання фізичної підготовки у правоохоронних органах МОНмолодьспорт України, для прикладу можна привести Положення про організацію фізичного виховання і масового спорту у вищих навчальних закладах, затверджене наказом Міністерства освіти і науки України від 11.01.2006 р. № 4 [19], яке стосується організації навчально-виховного процесу з фізичного виховання та масового спорту у вищих навчальних закладах незалежно від підпорядкування,

типів і форм власності, тобто рівною мірою регламентує діяльність вищих навчальних закладів, що входять до системи правоохоронних органів.

Таким чином, у даній статті було розглянуто основні нормативно-правові акти, які регулюють питання фізичної підготовки у правоохоронних органах. Їх систему складають Конституція України, закони України, підзаконні та відомчі нормативно-правові акти. Дослідження їх положень дає можливість зробити наступні висновки.

Конституція України безпосередньо питання фізичної підготовки у правоохоронних органах не регулює, але вона є базою для прийняття законів і підзаконних актів, які визначають правила її здійснення.

Закон України «Про фізичну культуру і спорт» є основним нормативним актом, що визначає загальні правові, організаційні, соціальні та економічні основи діяльності у сфері фізичної культури і спорту; регулює суспільні відносини у даній сфері та надає визначення основних понять і термінів у сфері фізичної культури та спорту, зокрема поняття «фізичної підготовки» тощо.

Положення підзаконних нормативно-правових актів, що тією чи іншою мірою регулюють суспільні відносини у сфері фізичної підготовки у правоохоронних органах: мають часто декларативний характер – закріплення необхідності «постійного підвищення ефективності фізичної підготовки у правоохоронних органах», «здійснення комплексу заходів, спрямованих на створення умов для фізичного виховання і спорту у правоохоронних органах» тощо; безпосередньо регламентують питання фінансового, матеріального, інформаційного забезпечення фізичної підготовки у правоохоронних органах; спрямовані на виконання інших нормативно-правових актів, як правило вищої юридичної сили.

Відомче правове регулювання фізичної підготовки у правоохоронних органах характеризується дуалізмом, що полягає у регламентації питань у даній сфері відповідними органами державної влади, особливий склад

яких має проходити фізичну підготовку та МОНмолодьспорт України як головного органу у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері фізичної культури та спорту. При цьому вказані органи можуть приймати як незалежні один від одного нормативні акти, так і правові документи, що потребують спільного погодження.

Перелік відомчих нормативних актів, що безпосередньо регламентують питання фізичної підготовки у правоохоронних органах, відповідає кількості таких органів, тож їх дослідження становить перспективний напрям наукових пошуків.

В свою чергу, відомчі нормативно-правові акти найбільш повно та детально регламентують питання щодо проведення фізичної підготовки у правоохоронних органах, проте підхід відповідних відомств до вирішення цих питань є доволі різним, що можна простежити на прикладі МВС України (останнім прийнято Положення, що стосується усієї системи професійної підготовки, де питання фізичної підготовки не знайшли широкого висвітлення) та Служби безпеки України (прийнято Інструкцію, що регламентує правила проведення виключно вогневої та фізичної підготовки, які викладенні дуже детально). Натомість правова основа окресленої нами діяльності, на наше глибоке переконання, повинна мати такий стан, який максимально сприяв би підвищенню її ефективності, на чому, як ми відмічали, неодноразово наголошували Президент України та Кабінет Міністрів України.

У цьому напрямку першочерговим завданням, на нашу думку, постає необхідність у загальному вигляді визначити вимоги щодо описання форм, змісту і порядку організації фізичної підготовки у правоохоронних органах у їх відомчих нормативних актах у одному нормативно-правовому документі на рівні Кабінету Міністрів України – наприклад, «Про організаційно-правове забезпечення стану фізичної підготовки у правоохоронних органах».

ЛІТЕРАТУРА

1. Скакун О. Ф. Теорія государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2000. – 704 с.
2. Алексеев С. С. Право : азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
3. Фаткулин Ф. Н. Проблемы теории государства и права : курс лекций / Ф. Н. Фаткулин. – Казань : Изд-во Казанск. ун-та, 1987. – 336 с.
4. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – Х. : Изд-во БЕК 1994. – 220 с.
5. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Самсонов В. Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа / В. Н. Самсонов. – Х., 1991. – 120 с.
7. Закон України «Про фізичну культуру і спорт» : від 24.12.1993 р., № 3808-XII // ВВР України. – 1994. – № 14. – Ст. 80.
8. Указ Президента України «Про державну підтримку розвитку фізичної культури і спорту в Україні» : від 22.06.1994 р., № 334/94 // Голос України. – 1994. – № 121.
9. Указ Президента України «Про Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту» : від 28.09.2004 р., № 1148/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 39. – Ст. 23.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2007-2011 роки» : від 15.11.2006 р., № 1594 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 46. – Ст. 45.
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012-2016 роки» : від 31.08.2011 р., № 828-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 69. – Ст. 63.
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання у

2006 році коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку фізичної культури та спорту серед працівників і військовослужбовців правоохоронних органів» : від 04.05.2006 р., № 608 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 18. – Ст. 65.

13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження заходів з реалізації Національної доктрини розвитку фізичної культури і спорту у 2005 році» : від 13.12.2004 р., № 1641 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1641-2004-%D0%BF>.

14. Бандурка А. М. Оперативно-розыскная деятельность: правовой анализ / А. М. Бандурка, А. В. Горбачев. – К. : Юринком Интер, 1994. – 160 с.

15. Ковальов І. М. Правоохоронні органи як суб'єкти сфери фізичної культури і спорту / І. М. Ковальов // Право і безпека. – 2012. – Вип. 2 (44). – С. 49-53.

16. Разумович Н. М. Источники и форма права / Н. М. Разумович // Сов. государство и право. – 1998. – № 3. – С. 20–25.

17. Наказ МВС України «Про затвердження Положення з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України» : від 13.04.2012 р., № 318 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 38. – Ст. 35.

18. Наказ Службі безпеки України «Про затвердження Інструкції з організації фізичної та вогневої підготовки в Службі безпеки України» : від 06.07.2010 р., № 369 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 70. – Ст. 62.

19. Наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Положення про організацію фізичного виховання і масового спорту у вищих навчальних закладах» : від 11.01.2005 р., № 4 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 11. – Ст. 342.

Ковальов І. М. Правове регулювання стану фізичної підготовки у правоохоронних органах / І. М. Ковальов // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 482–488 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12kimupo.pdf>

Визначається система основних нормативно-правових актів, що регулюють питання фізичної підготовки у правоохоронних органах. Окрему увагу приділено визначенню недоліків нормативно-правового регулювання у цій сфері. Як наслідок, запропоновані шляхи вирішення деяких з них та окреслено перспективні напрямки подальших наукових досліджень.

Ковалев И.Н. Правовое регулирование состояния физической подготовки в правоохранительных органах

Определяется система основных нормативно-правовых актов, которые регулируют вопросы физической подготовки в правоохранительных органах. Отдельное внимание уделено определению недостатков нормативно-правового регулирования в этой сфере. Как следствие, предложены пути решения некоторых из них и очерчены перспективные направления дальнейших научных исследований.

Kovalyov I.M. Legal Regulation of a Status of Law Enforcement Agencies Physical Training

Author defines the system of regulations governing law enforcement agencies physical training. Special attention is given to the shortcomings of regulation in this sphere. As a result, proposes solutions to some of them and outlines promising directions for further researching.