

---

*Л. В. Романенко*, здобувачка при кафедрі адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## **Ліцензування як засіб забезпечення контролю за діяльністю у сфері фізичної культури та спорту**

---

Оптимізація системи управління фізичною культурою та спортом в Україні потребує змін порядку видачі ліцензії на здійснення діяльності у цій сфері, удосконалення регулювання правовідносин та з'ясування особливостей здійснення контролю за діяльністю ліцензіатів, оскільки набуття статусу спортивних організацій передбачає обов'язкове ліцензування фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності.

Загальні проблеми здійснення контролю у державному управлінні досліджували О. Ф. Андрійко, Ю. С. Адушкін, В. М. Гарашук, В. М. Горшенєв, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Б. М. Лазарєв, Б. М. Манохін, Н. Р. Нижник, В. Г. Перепелюк, Н. Г. Салищева, Ю. А. Тихомиров, М. М. Тищенко, І. В. Шахов та інші вчені-адміністративісти. Але питання забезпечення контролю за діяльністю суб'єктів адміністративного права шляхом ліцензування майже не висвітлювалися.

Передусім зазначимо, що ліцензування є не обмеженням і заборонаю на зайняття певними видами діяльності<sup>1</sup>, як вважають деякі вчені, а видом державного контролю, спрямованого на забезпечення захисту прав, законних інтересів, моральності та здоров'я громадян<sup>2</sup>.

Для органів, які здійснюють контроль у ліцензійній сфері, основним завданням є не лише виявлення порушень умов здійснення ліцензійних видів господарської діяльності та порядку здійснення ліцензування, а й профілактика порушень. Адже, як справедливо вважають учені-адміністративісти, профілактика – найбільш перспективний вид контрольної діяльності<sup>3</sup>.

Відповідно до п. 51 ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р.<sup>4</sup>, у сфері фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності ліцензуванню підлягають такі два її види: організація і проведення спортивних занять професіоналів та любителів спорту і діяльність з підготовки спортсменів до змагань з різних видів спорту, визнаних в Україні.

Перелік видів спорту, визнаних в Україні, закріплений одноіменним наказом Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту від 7 лютого 2001 р.<sup>5</sup> Незважаючи на те, що види діяльності, які підлягають ліцензуванню, охоплюють майже всю діяльність у сфері фізичної культури та спорту, відсутність законодавчого закріплення ознак, за якими певні види господарської діяльності відносяться до таких, що підлягають ліцензуванню, викликає суперечки щодо необхідності ліцензування окремих видів такої діяльності.

Метою даної статті є аналіз та з'ясування проблем, що виникають у процесі ліцензування фізкультурно-оздоровчої та спор-

<sup>1</sup> Див.: Попондопуло В. Ф. Коммерческое (предпринимательское) право / В. Ф. Попондопуло. – М. : Юрид. лит., – 2003. – С. 8.

<sup>2</sup> Див.: Ершова И. В. Предпринимательское право / И. В. Ершова. – М. : Юриспруденция, 2003. – С. 59.

<sup>3</sup> Див.: Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. В. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – С. 33.

<sup>4</sup> Перелік органів ліцензування : затв. постановою Кабміну України від 14 листоп. 2000 р. № 1698 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 46. – Ст. 2001.

<sup>5</sup> Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 черв. 2000 р. // Відом. Верхов. Ради. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

тивної діяльності та особливостей здійснення контролю за діяльністю ліцензіатів, а також визначення шляхів їх подолання.

Постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2000 р. «Про затвердження переліку органів ліцензування» ліцензування господарської діяльності у фізкультурно-оздоровчій та спортивній діяльності в Україні покладено на Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту (Мінсім'ямолодьспорт), яке розробляє та затверджує норми та стандарти, що включаються до ліцензійних умов. Безпосередньо ліцензування фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності здійснює однойменний відділ ліцензування, який є підрозділом Департаменту фізичної культури. Попередній розгляд заяв суб'єктів господарювання та прийняття рішень рекомендаційного характеру щодо видачі, відмови у видачі, анулювання ліцензій та визнання ліцензій недійсними забезпечує робочий орган Мінсім'ямолодьспорту – Ліцензійна комісія.

Структурні підрозділи у справах сім'ї, молоді та спорту АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, Всеукраїнський центр фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх» (працівники апарату управління, які відповідають за процес ліцензування) мають надавати методично-консультативну допомогу суб'єктам господарювання з питань оформлення та подання документів для отримання ліцензії на проведення фізкультурно-оздоровчої і спортивної діяльності, попередньо розглядають ліцензійні документи, готують відповідні висновки тощо. Керівникові відділу з питань фізичної культури та спорту районної державної адміністрації надані повноваження засвідчувати останню сторінку паспорта спортивної споруди, а виконавчим органам сільських, селищних, міських рад – повноваження щодо внесення пропозицій з питань ліцензування індивідуальної підприємницької фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності. Отже, незважаючи на те, що повноваження у сфері ліцензування такої діяльності належать багатьом органам, головним завданням яких є саме оптимізація цього процесу, на жаль, у багатьох випадках на місцях відсутні компетентні фахівці у зазначеній сфері, більш того, немає чіткого розмежування повно-

важень між зазначеними органами. Через це багато суб'єктів намагаються уникнути ліцензування і таким чином держава не може контролювати якість пропонованих послуг, забезпечувати права ліцензіатів, безпеку життєдіяльності спортсменів та фізкультурників. Ті ж підприємці, які вирішили діяти в рамках закону, не застраховані від помилок при оформленні документів, необхідних для отримання ліцензії.

Для отримання ліцензії суб'єкти господарювання або підприємці подають особисто або через уповноважену особу (орган) заяву до Ліцензійної комісії встановленого зразка особисто або через уповноважену особу (орган). До заяви додаються:

– копія свідоцтва про державну реєстрацію суб'єкта господарської діяльності або копія довідки органу статистики про внесення до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України;

– робоча програма фізкультурно-оздоровчої та спортивної роботи;

– копія паспорта спортивної споруди встановленого зразка;

– копія документа, що підтверджує право власності суб'єкта господарювання або користування приміщенням, окремою будівлею, комплексом споруд, земельними ділянками, спеціального користування водними об'єктами з оздоровчою, рекреаційною та спортивною метою для провадження відповідного виду фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності;

– копія документа місцевого органу санітарно-епідеміологічної служби (далі СЕС), що підтверджує відповідність санітарним нормам споруди (приміщення), в якій провадитиметься фізкультурно-оздоровча та спортивна діяльність<sup>1</sup>. Згідно з постановами Кабінету Міністрів України від 29.11.2000 р. № 1755 та від 21.05.2009 р. № 498 плата, яка вноситься суб'єктом господарювання або підприємництва за видачу та переоформлення ліцензії, а також за видачу копії та дублікату ліцензії, зараховується до Державного бюджету України і вноситься на рахунки територіального органу Державного казначейства № 3510 в установах

<sup>1</sup> Перелік документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності : затв. постановою Кабміну України від 4 лип. 2001 р. № 756 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 27. – Ст. 1212.

Національного банку та № 2510 — в установах комерційних банків (код бюджетної класифікації 14060200 та символ звітності банку — 069).

На жаль, зазначений перелік не передбачає подання таких документів: засвідчених в установленому порядку копій дипломів штатних працівників, які безпосередньо провадять фізкультурно-оздоровчу та спортивну діяльність, про спеціальну освіту або підготовку в акредитованих навчальних закладах. Цей документ необхідно було завіряти не нотаріально, а печаткою суб'єкта господарювання (юридичної особи), а у разі відсутності печатки (фізична особа) – оригінальним підписом заявника (виключено на підставі постанови Кабінету Міністрів № 501 від 21 травня 2009 р.); засвідченої в установленому порядку копії договору із страховою компанією про страхування громадян користувачів послуг від нещасних випадків під час провадження фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності. Крім того, у договорі необхідно було вказувати споруду, де проводитимуться заняття, найменування суб'єкта фізкультурно-оздоровчої або спортивної діяльності, тощо; відомості за підписом заявника – суб'єкта господарської діяльності про забезпечення ним диспансерного обслуговування користувачів послуг. Суб'єкт господарювання або підприємства у сфері фізичної культури та спорту повинен був мати (згідно з п. 5.1.5 (зараз виключений) Ліцензійних умов) договір із лікувально-фізкультурним диспансером або іншою медичною установою про диспансерне медичне обслуговування споживачів фізкультурно-оздоровчих і спортивних послуг. Саме під час реалізації цієї вимоги у більшості випадків виникали проблеми, тому що практика укладання таких договорів відсутня, і через брак правових засад таких договорів медичні установи відмовляються співпрацювати із суб'єктами господарювання або підприємства у цій сфері. Між тим, діяльність з підготовки спортсменів до змагань із різних видів спорту, яка підлягає ліцензуванню і для проведення якої необхідною умовою є наявність договору з лікувально-фізкультурним диспансером, не є причиною на відміну від організації та проведення спортивних занять професіоналів та любителів спорту. Вважаємо, що для ліквідації цієї прогалини треба відновити ці положення у Ліцензійних умо-

вах і на законодавчому рівні затвердити типовий договір між суб'єктом господарської діяльності та лікувально-фізкультурним диспансером або іншою медичною установою про медичне обслуговування споживачів фізкультурно-оздоровчих і спортивних послуг. Такі договори мають укладатися строком на п'ять років – строк дії ліцензії на здійснення фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності.

Крім того, вважаємо за необхідне відновити і положення про підтвердження компетентності працівників закладів, які безпосередньо надають послуги у сфері фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності, а також вимогу про наявність договору із страховою компанією про страхування користувачів послуг під час провадження фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності. Це спонукатиме суб'єктів господарювання або підприємців більш відповідально ставитися до своєї діяльності із надання фізкультурно-оздоровчих та спортивних послуг і гарантуватиме якість послуг їх споживачам.

Що стосується особливостей здійснення контрольної діяльності у сфері ліцензування фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності, то слід зазначити, що такий контроль є одним із способів забезпечення законності в державному управлінні, у тому числі і за діяльністю, яка підлягає ліцензуванню. Сутність такого контролю полягає в спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта тим розпорядженням, які він (об'єкт) одержав від суб'єкта управління (відповідного державного органу чи посадової особи) та у втручанні в таку діяльність у разі, коли це є законодавчо необхідним та процесуально можливим. Метою контрольної діяльності є виявлення в діяльності ліцензіата відхилення від вимог управлінських рішень, причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи<sup>1</sup>.

У Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» визначено два об'єкти контрольної діяльності: наявність ліцензій у суб'єктів господарювання та додержання

<sup>1</sup> Див.: Афанасьев В. Г. Научное управление обществом / В. Г. Афанасьев. – М. : Наука, 1973. – С. 236.

ліцензіатами ліцензійних умов. Підставами проведення контрольних перевірок є:

– ініціатива самого органу, що здійснює ліцензування (здійснюється шляхом планових перевірок у сфері ліцензування фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності, які проводяться щорічно);

– наслідки розгляду заяв, скарг на діяльність ліцензіата (здійснюється шляхом позапланових перевірок).

Наказом № 5019 від 24 грудня 2007 р. Мінсім'ямолодьспортом до плану перевірок додержання ліцензіатами Ліцензійних умов проведення фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності було внесено 88 ліцензіатів по всій Україні. За цей час було видано 154 ліцензії суб'єктам господарської діяльності та підприємцям, 5 суб'єктам господарської діяльності відмовлено у видачі ліцензії.

Важливого значення для забезпечення законності в діяльності суб'єктів ліцензування набуває здійснення відповідного контролю за їх подальшою діяльністю. Ці питання врегульовані Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та прийнятою на підставі цього закону постановою Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р., якою, зокрема, визначено критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері фізичної культури і спорту та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю).

Передусім ці критерії застосовуються для оцінювання ступеня ризику для безпеки життя і здоров'я населення від провадження господарської діяльності у сфері фізичної культури і спорту суб'єктами господарювання та визначення періодичності проведення планових заходів державного нагляду (контролю).

До критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, зокрема, відносяться: безпека життя і здоров'я населення під час проведення занять фізичною культурою і спортом; імовірність використання стимуляторів, допінгових речовин та інших заборонених засобів; можливість пропаганди культури жорстокості та насильства; рівень травмонебезпечності; строк провадження господарської діяльності.

З урахуванням критеріїв оцінювання ступеня ризику від провадження господарської діяльності суб'єкти господарювання належать до одного з двох ступенів ризику: високого та середнього. Так, до суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику від провадження господарської діяльності належать суб'єкти, що здійснюють підготовку спортсменів до змагань з видів спорту, визнаних в Україні. У свою чергу, до суб'єктів господарювання із середнім ступенем ризику від провадження господарської діяльності належать суб'єкти, що здійснюють організацію та проведення занять фізичною культурою та масовим спортом.

Планові заходи, пов'язані з державним наглядом (контролем) за господарською діяльністю суб'єктів господарювання, здійснюються в установленому законом порядку з такою періодичністю: з високим ступенем ризику – не частіше ніж один раз на рік; із середнім ступенем ризику – не частіше ніж один раз на три роки<sup>1</sup>.

Як свідчить практика, на сьогоднішній день спеціально уповноважені органи з питань ліцензування не мають фінансової можливості вчасно та якісно перевіряти господарську діяльність суб'єктів фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності не лише через брак коштів, а й через невелику чисельність працівників контролюючих підрозділів, яким протистоїть велика кількість підконтрольних об'єктів.

Таким чином, можна стверджувати, що процес ліцензування як засіб державного контролю та регулювання господарської діяльності у сфері фізичної культури та спорту має набути подальшого розвитку. Реалізація висловлених пропозицій сприятиме удосконаленню законодавчого регулювання цього процесу, зміцненню правового статусу суб'єктів фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності та користувачів фізкультурно-оздоровчих та спортивних послуг.

---

<sup>1</sup> Див.: Зб. системат. законодавства // Неподаткові перевірки: лінія захисту: – К. : Бліц-інформ, 2009. – Вип. 12. –С. 74.