

# СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ В УКРАЇНІ

**ЛУКІН Богдан Павлович** - здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

<https://orcid.org/0000-0002-4952-7407>

УДК 342.9

DOI 10.32782/LAW.UA.2023.1.29

*У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, запропоновано авторське визначення поняття суб'єкту контролю та нагляду в сфері фізичної культури та спорту. Окреслено коло суб'єктів контролю в сфері фізичної культури та спорту України, а також притаманну їй ієрархічну модель побудови. Надано характеристику правовому статусу ключових суб'єктів нагляду і контролю у сфері фізичної культури та спорту.*

*Ключові слова: суб'єкти, контроль, нагляд, фізична культура, спорту, система, правовий статус.*

## Постановка проблеми

Практичним аспектом контролю та нагляду в будь-якій сфері суспільно-правових відносин є їх суб'єктний склад. Зазначене пояснюється тим, що саме від якості та ефективності роботи кожного окремого спеціально уповноваженого суб'єкта (та їх посадових осіб) напряду залежить дієвість контрольно-наглядової діяльності. При цьому особливості контрольно-наглядової діяльності та галузі суспільних відносин де вони застосовуються, в кожному окремому випадку визначають перелік суб'єктів та обсяги їх повноважень. У зв'язку із цим суб'єкти контролю та нагляду в сфері фізичної культури та спорту України складають цілком унікальну систему, дослідження якої має важливе теоретичне та практичне значення.

## Стан дослідження проблеми

Окремі проблемні аспекти, пов'язані із діяльністю суб'єктів нагляду та контролю у різних сферах суспільного життя, у своїх наукових працях розглядали: В.Т. Александров, В.А. Бабенко, П.К. Германчук, В.В. Копейчиков, О.І. Назарчук, Н.І. Рубан, О.Ф. Скакун, І.Б. Стефанюк, Н.М. Стоянова, Р.О. Халфіна, С.В. Шестак, В.В. Шуба, М.І. Шутова, Л.С. Явич та багато інших. Попри це, варто зауважити, що проблема суб'єктів контролю та нагляду у сфері фізичної культури та спорту на сьогоднішній день в юридичних джерелах фактично не освітлювалась.

## Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб окреслити коло суб'єктів контролю та нагляду у сфері фізичної культури і спорту в Україні. Зважаючи на сформульовану мету, до завдань наукового дослідження було віднесено: узагальнити наукові погляди вчених стосовно сутності понять «суб'єкт» та «суб'єкт контролю та нагляду»; визначити, склад системи суб'єктів контролю та нагляду в сфері фізичної культури та спорту; проаналізувати повноваження суб'єктів контролю та нагляду в сфері фізичної культури та спорту.

## Наукова новизна дослідження

Новизна проведеного в статті дослідження обумовлена тим, що в ній вперше окреслено коло суб'єктів контролю та на-

гляду у сфері фізичної культури і спорту в Україні, а також надано характеристику їх адміністративно-правовому статусу.

#### **Виклад основного матеріалу**

В науковій площині існують різні підходи до визначення сутності суб'єктів контролю та нагляду. Наприклад, С.В. Шестак доводить у своїй науковій роботі, що суб'єктом контролю є особа, соціальна спільнота, організація або орган держави, який має повноваження (право) здійснювати контрольну діяльність. «В умовах демократизації суспільства коло суб'єктів контролю розширюється за рахунок інституцій громадянського суспільства, які мають реальні можливості спостерігати за державою та її органами», - пише вчений [1, с.27]. На думку В.А. Бабенко, Н.М. Стоянової і М.І. Шутова, суб'єкт контролю – це є особи та органи, що мають повноваження на здійснення контролю за виробничою та фінансовою діяльністю підприємства (установи, організації), а також право втручатися в його оперативну діяльність та притягувати винних до відповідальності [2, с.13-14;3, с.52]. Власну характеристику суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства надав Г.А. Замченко: «Суб'єктами нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства є різні за характером та правовою природою державні та недержавні органи, які мають на це відповідні повноваження. Контроль за дотриманням законодавства про працю відрізняється від нагляду тим, що він постійний та безперервний, здійснюється як органами державної законодавчої та виконавчої влади, судами, так і багаточисельними спеціально створеними для цього контролюючими державними та громадськими органами. Нагляд за дотриманням трудового законодавства здійснюють лише органи прокуратури, інші органи виконують контрольні завдання. Тому й назви усіх останніх мають відображати сутнісний характер саме діяльності їх як контролюючих, а не наглядових органів. Контролюючими органами повинні називатися всі державні інспекції та служби, інші органи (органи законодав-

чої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування), які мають відповідні повноваження» [4, с.35-36].

На нашу думку, основується на вищевказаних наукових підходах, суб'єкти контролю та нагляду в сфері фізичної культури та спорту – це система державних інституцій, які відповідно до норм чинного законодавства наділені спеціальними повноваженнями (сукупністю суб'єктивних прав та юридичних обов'язків), щодо здійснення контрольної-наглядової діяльності у відповідній сфері.

Так, в межах контролю у сфері фізичної культури та спорту можна виділити декілька груп суб'єктів, в залежності від повноважень реалізовувати той чи інший різновид контролю. Першими є реалізатори парламентського контролю – Верховна Рада України та підпорядковані їй владні інституції. Варто зауважити, що ВРУ, відповідно до статті 75 Конституції є парламентом – єдиним органом законодавчої влади в Україні. Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Безперечно, найбільш вагомим повноваженням ВРУ є можливість прийняття законів – вищих за юридичною силою після Конституції нормативних документів. Так, саме ВРУ прийнято Закон України «Про фізичну культуру і спорт» від 24.12.1993 №3808-XII [5].

Парламенту підпорядковується інший важливий суб'єкт контролю в сфері фізичної культури та спорту – Комітет з питань молоді і спорту, через який ВРУ безпосередньо приймає участь у реалізації контрольної діяльності. Правовий статус комітету регламентовано Законом України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 №116/95-ВР. В межах контрольної функції комітети з питань, віднесених до предметів їх відання, здійснюють аналіз практики застосування державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами Конституції та законів України, аналіз відповідності

закону прийнятих ними підзаконних нормативно-правових актів, своєчасності їх прийняття. За наслідками такого аналізу комітет вносить державним органам, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам рекомендації щодо приведення у відповідність із законом підзаконного нормативно-правового акта. Рекомендації комітетів підлягають обов'язковому розгляду державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами і організаціями. Про результати розгляду та вжиті заходи має бути повідомлено комітетам у встановлений законом строк, якщо відповідними рекомендаціями не встановлено більш пізній строк [6].

Наступним суб'єктом, який відповідає за реалізацію парламентського контролю в сфері фізичної культури та спорту виступає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та його представники. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 №776/97-ВР встановлює, що уповноважений є посадовою особою, статус якої визначається Конституцією України, цим та іншими законами України. Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміння їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод. [7]. Діяльність представників Уповноваженого регламентована Наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про затвердження Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 20.10.2022 №84.15/22. Основним завданням представників є представництво Уповноваженого у відповідній сфері або регіоні з метою здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захисту прав кожного на

території України і в межах її юрисдикції [8].

Наступну групу складають суб'єкти виконавчої влади, які реалізують однойменну форму контрольної діяльності в сфері фізичної культури та спорту. Очолює їх Кабінет Міністрів України, котрий згідно із Конституцією та Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 №794-VII є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. Саме КМУ визначає вектори та особливості реалізації державної політики в галузі спорту з урахуванням сучасних соціальних, економічних та інших викликів, а також контролює приведення цієї політики до життя. Прикладом є Постанова КМУ «Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2024 року» від 01.03.2017 №115 [9].

Крім того, КМУ регулює своїми актами та контролює роботу міністерств, одним з яких є наступний суб'єкт контролю в сфері фізичної культури та спорту – Міністерство молоді та спорту України. Відповідно до Постанови КМУ «Про затвердження Положення про Міністерство молоді та спорту України» від 02.07.2014 №220 Мінмолодьспорт є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінмолодьспорт є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах молодіжної політики, фізичної культури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності. Мінмолодьспорт є суб'єктом

протидії корупційним правопорушенням, що впливають на результати офіційних спортивних змагань. У своїй діяльності даний орган виконавчої влади керується Конституцією та законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства. Основними завданнями Мінмолодьспорту є забезпечення формування та реалізація державної політики у сферах молодіжної політики, фізичної культури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності, участь у формуванні та реалізація в межах повноважень, передбачених законом, державної політики у сфері волонтерської діяльності [10].

У даній групі суб'єктів контролю не можна не відмітити місцеві державні адміністрації, які відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 №586-XIV здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. В галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, місцеві державні адміністрації мають такі повноваження: а) реалізують державну політику в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, утвердження української національної та громадянської ідентичності; б) здійснюють функції засновника щодо наукових установ, закладів освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, що належать до сфери її управління, їх матеріально-фінансове забезпечення; в) вживають заходів до збереження мережі закладів освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту та розробляє прогнози її розвитку, враховує їх при розробці проектів програм соціально-економічного розвитку тощо [11].

Суб'єктами реалізації громадського контролю в сфері фізичної культури та спорту є об'єднання громадян фізкультурно-спортивної спрямованості, статус яких регламентовано Законом України «Про

фізичну культуру і спорт» від 24.12.1993 №3808-XII. Сюди, зокрема, відносяться спортивні федерації (асоціації, спілки, об'єднання тощо) – громадські об'єднання фізкультурно-спортивної спрямованості, основними завданнями яких є: забезпечення інтересів членів відповідних спортивних федерацій у сфері спорту, в тому числі сприяння захисту їх соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних та інших інтересів; сприяння розвитку відповідного виду (видів) спорту шляхом участі у розробленні та виконанні відповідних програм; залучення різних груп населення до фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності; сприяння підготовці спортсменів національних збірних команд та забезпечення їх участі в офіційних міжнародних спортивних змаганнях; організація та проведення фізкультурно-оздоровчих, спортивних заходів та спортивних змагань; участь у здійсненні кадрового забезпечення розвитку відповідного виду (видів) спорту; сприяння розвитку міжнародного співробітництва у сфері фізичної культури і спорту [12].

Суб'єктами громадського контролю також є спеціальні громадські ради при центральних, місцевих органах виконавчої влади. Така рада на сьогоднішній день функціонує в Міністерстві молоді та спорту України. Відповідно до Типового положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади затвердженого постановою КМУ від 15.10.2004 №1378, це є консультативно-дорадчий орган, який утворюється при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевій державній адміністрації з метою здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [13].

Перелік суб'єктів нагляду в сфері фізичної культури та спорту України є значно меншим, що обумовлено більш вузьким змістом наглядової діяльності в цілому. Так, першим суб'єктом є наглядова

рада Національної лабораторії антидопінгового контролю, правовий статус якої визначено статтями Закону України «Про фізичну культуру і спорт» від 24.12.1993 №3808-XII та Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Наглядову раду державної установи “Національна лабораторія антидопінгового контролю”» від 30.12.2022 №1489. Наглядова рада відповідно до покладених на неї завдань має право: 1) утворювати для вирішення питань, що належать до її компетенції, робочі групи, комітети та залучати до своєї роботи представників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадських об’єднань (за погодженням з їх керівниками), а також представників вітчизняних та міжнародних експертних і наукових організацій, незалежних експертів (за згодою); 2) одержувати в установленому порядку необхідну для виконання покладених на неї завдань інформацію від центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадських об’єднань, а також представників вітчизняних та міжнародних експертних і наукових організацій, незалежних експертів; 3) організувати проведення нарад та інших заходів з питань, що належать до її компетенції; 4) запрошувати на свої засідання представників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадських об’єднань, а також представників вітчизняних та міжнародних експертних і наукових організацій, незалежних експертів [12;14].

Іншим суб’єктом, який здійснює антикорупційний нагляд є Національне агентство з питань запобігання корупції, що діє відповідно до положень Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 №1700-VII. Нормативний акт встановлює, що НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує держав-

ну антикорупційну політику. До повноважень Національного агентства належать: а) проведення аналізу: стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції; статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції; б) розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії; в) формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань; г) організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції; г) здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб; д) координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупційних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм; е) здійснення в порядку, визначеному законодавством, перевірки декларацій суб’єктів декларування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя суб’єктів декларування тощо [15].

### **Висновки**

Саме так виглядає система суб’єктів контролю та нагляду у сфері фізичної культури і спорту в Україні. Повноваження кожного із них на сьогоднішні день є досить чітко визначним у Конституції, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах нашої держави, які висвітлюють не тільки структурну підпорядкованість, але й повністю розкривають покладені на них адміністративні функції, права

та обов'язки. Разом із тим, як недолік, слід відзначити той факт, що повноваження окремих суб'єктів іноді дублюють одне одного. Окрім того, не можемо не відмітити, що на законодавчому рівні фактично не врегульованим є питання взаємодії відповідних суб'єктів, що значно ускладнює правозастосовну практичну складову у досліджуваній сфері.

### **Література**

1. Шестак С.В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дисертація. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2009. 199 с.
2. Шутов М. І. Державний фінансовий контроль в Україні (теорія та практика) : монографія. Одеса : Юридична література, 2004. 136 с.
3. Губіна Г.Л. Правове регулювання державного фінансового контролю за діяльністю з морського страхування (фінансово-правовий аспект): дисертація. Харків: Харківський національний університет. 2010. 226 с.
4. Замченко Г.А. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України: дисертація. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2006. 197 с.
5. Конституція України: закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР. Офіційний вісник України. 2010. №72/1. Ст.2598.
6. Про комітети Верховної Ради України: закон від 04.04.1995 №116/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. №19. Ст.134.
7. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: закон від 23.12.1997 №776/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. №20. Ст.99.
8. Про затвердження Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: наказ від 20.10.2022 №84.15/22. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v84\\_1715-22](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v84_1715-22).
9. Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2024 року: постанова, програма від 01.03.2017 №115. Офіційний вісник України. 2017. №22. Ст.147.
10. Про затвердження Положення про Міністерство молоді та спорту України: постанова, положення від 02.07.2014 №220. Офіційний вісник України. 2014. №54. Ст.66.
11. Про місцеві державні адміністрації: закон від 09.04.1999 №586-XVI. Відомості Верховної Ради України. 1999. №20. Ст.190.
12. Про фізичну культуру і спорт: закон від 24.12.1993 №3808-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. №14. Ст.80.
13. Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади: постанова КМУ від 15.10.2004 №1378. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України: Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/10242020>.
14. Про затвердження Положення про Наглядову раду державної установи "Національна лабораторія антидопінгового контролю": постанова, положення від 30.12.2022 №1489. Офіційний вісник України. 2023. №4. Ст.286.
15. Про запобігання корупції: закон від 14.10.2014 №1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. №49. Ст.2056.

**АНОТАЦІЯ**

З'ясовано, що суб'єкти контролю та нагляду в сфері фізичної культури та спорту – це система державних інституцій, які відповідно до норм чинного законодавства наділені спеціальними повноваженнями (сукупністю суб'єктивних прав та юридичних обов'язків), щодо здійснення контрольної-наглядової діяльності у відповідній сфері.

До суб'єктів контролю віднесено: 1) суб'єкти парламентського контролю: Верховна Рада України, підпорядковані їй владні інституції (комітети Верховної Ради України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини); 2) органи виконавчої влади, як суб'єкти окремого різновиду контролю: Кабінет Міністрів України, Міністерство молоді та спорту України, місцеві державні адміністрації; 3) суб'єкти громадського контролю: громадські об'єднання фізкультурно-спортивної спрямованості, громадські ради при центральних, місцевих органах виконавчої влади. Суб'єктами нагляду в сфері фізичної культури та спорту України виділено: наглядову раду Національної лабораторії антидопінгового контролю, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Відзначено, що повноваження кожного із окреслених у статті суб'єктів контролю та нагляду в сфері фізичної культури та спорту на сьогоднішній день є досить чітко визначеним у Конституції, законодавчих та підзаконних актах нашої держави, які висвітлюють не тільки структурну підпорядкованість, але й повністю розкривають покладені на них адміністративні функції, права та обов'язки. Разом із тим, як недолік відзначено той факт, що повноваження окремих суб'єктів іноді дублюють одне одного. Окрім того, акцентовано увагу на тому, що на законодавчому рівні фактично не врегульованим є питання взаємодії відповідних суб'єктів, що значно ускладнює правозастосовну практичну у досліджуваній сфері.

Ключові слова: суб'єкти, контроль, нагляд, фізична культура, спорт, система, правовий статус.

**SUMMARY**

It was found that the subjects of control and supervision in the field of physical culture and sports are a system of state institutions, which, in accordance with the norms of the current legislation, are endowed with special powers (a set of subjective rights and legal obligations) regarding the implementation of control and supervision activities in the relevant field.

Subjects of control include: 1) subjects of parliamentary control: the Verkhovna Rada of Ukraine, power institutions subordinate to it (committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Human Rights Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine); 2) bodies of executive power, as subjects of a separate type of control: the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Youth and Sports of Ukraine, local state administrations; 3) subjects of public control: public associations of physical culture and sports orientation, public councils under central and local bodies of executive power. The subjects of supervision in the field of physical culture and sports of Ukraine are: the supervisory board of the National Anti-Doping Control Laboratory, the National Agency for the Prevention of Corruption.

It is noted that the powers of each of the subjects of control and supervision in the field of physical culture and sports outlined in the article are currently quite clearly defined in the Constitution, legislative and by-laws of our country, which highlight not only structural subordination, but also fully disclose the assigned they have administrative functions, rights and duties. At the same time, the fact that the powers of individual subjects sometimes duplicate each other was noted as a drawback. In addition, attention is focused on the fact that at the legislative level the issue of the interaction of the relevant subjects is actually not regulated, which significantly complicates law enforcement practice in the researched area.

Key words: subjects, control, supervision, physical culture, sports, system, legal status.