

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Центр професійної та післядипломної освіти
Кафедра управління

Шифр _____

Наказ ректора про
затвердження теми

„До захисту допускається”
завідувачка кафедри
_____ Г.О.Швіндіна

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА МАГІСТРА

на тему

**«Особливості реформування Державної служби України з питань
безпеки харчових продуктів та захисту споживачів»**

Здобувач вищої освіти

гр.ДС.мз-71

Соловійов Віталій Володимирович

Науковий керівник

к.е.н., доц.

Павленко Олена Олексіївна

Нормоконтроль

Суми 2020 р.

Сумський державний університет
(назва вузу)

Центр професійної та післядипломної освіти. Кафедра управління
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ
Зав. Кафедрою управління
Г.О.Швіндіна
„_____” _____ 20__ р.

ЗАВДАННЯ
НА ДИПЛОМНИЙ ПРОЕКТ (РОБОТУ) СТУДЕНТОВІ
Соловійову Віталію Володимировичу
(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема проекту (роботи) Особливості реформування Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів

затверджена наказом по інституту від „_____” _____ 20__ р. № _____

2. Термін здачі студентом закінченого проекту (роботи) до _____

3. Вихідні дані до проекту (роботи) Закони України, Постанови Кабінету Міністрів України, інше законодавство України, що регламентує правові відносини, які виникають під час реалізації державної політики відповідно до повноважень, покладених на Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, що їх належить розробити)

I ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ ТА ЗАХИСТУ СПОЖИВАЧІВ

II. ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ, ПОКЛАДЕНИХ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ ТА ЗАХИСТУ СПОЖИВАЧІВ НА ПРИКЛАДІ ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖПРОДСПОЖИВСЛУЖБИ В СУМСЬКІЙ ОБЛАСТІ

III. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ ОКРЕМИХ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ ГОЛОВНИМ УПРАВЛІННЯМ ДЕРЖПРОДСПОЖИВСЛУЖБИ СУМСЬКІЙ ОБЛАСТІ

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень) _____

Плакат 1. Основні напрямки діяльності Держпродспоживслужби;

Плакат 2. Структура територіального управління;

Плакат 3. Здійснення Держпродспоживслужбою перевірок дотримання санітарного законодавства в 2018 - 2019 роках;

Плакат 4. Порушення норм санітарного законодавства на об'єктах нагляду за типами закладів

Плакат 5. Порушення норм санітарного законодавства на об'єктах нагляду за типами закладів при комісійних перевірках

6. Консультанти по проекту (роботі), із зазначенням розділів проекту, що стосуються їх

Розділ	Консультант	Підпис, дата	
		Завдання видав	Завдання прийняв

7. Дата видачі завдання _____

Керівник

(підпис)

Завдання прийняв до виконання

(підпис)

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

Пор. №	Назва етапів дипломного проекту (роботи)	Термін виконання етапів проекту (роботи)	Примітка
1.	<i>Затвердження теми</i>	<i>Вересень 2019</i>	<i>Виконано</i>
2.	<i>Аналіз матеріалів за темою роботи</i>	<i>Жовтень 2019</i>	<i>Виконано</i>
3.	<i>Аналіз теоретичних задач роботи</i>	<i>Листопад 2019</i>	<i>Виконано</i>
4.	<i>Аналіз сучасних підходів до проведення реформи</i>	<i>Грудень 2019</i>	<i>Виконано</i>
5.	<i>Розробка практичних рекомендацій за темою роботи</i>	<i>Січень 2020</i>	<i>Виконано</i>
6.	<i>Оформлення роботи</i>	<i>Лютий 2020</i>	<i>Виконано</i>
7.	<i>Захист роботи</i>	<i>Лютий 2020</i>	<i>Виконано</i>

Студент-дипломник

(підпис)

Керівник проекту

(підпис)

СумДУ „Різоцентр”, з. 136 т. 1000, 2004 р.

АНОТАЦІЯ

В навчальній роботі проведена оцінка етапів реформування Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужба), ефективність проведених заходів під час формування служби, визначення причин (факторів), які перешкоджають діяльності служби та надання пропозиції щодо підвищення ефективності реалізації державної політики відповідно визначених законодавством повноважень на прикладі Головного управління Держпродспоживслужби в Сумській області (далі – Головне управління) за результатами діяльності в період 2016-2018 років.

Навчальна робота проведена шляхом: аналізу законодавчої, нормативно-методологічної бази з питань діяльності Головного управління та реалізації покладених на нього функцій і завдань; опрацювання даних статистичної та оперативної звітності; аналізу інформацій ЗМІ та інтернет-ресурсів з питань у досліджуваній сфері.

РЕФЕРАТ

Тема роботи. Особливості реформування Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів.

Структура та обсяг дипломної роботи магістра. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків з пропозиціями, списку використаних джерел, який містить 45 найменувань. Загальний обсяг дипломної роботи магістра складає 57 сторінок, в тому числі 3 таблиці, 2 малюнки.

Мета роботи – оцінка етапів реформування Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів.

Об'єкт дослідження – Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів.

Предмет дослідження – сучасна законодавча база, яка регламентує правові відносини, що виникають під час реалізації державної політики відповідно до повноважень, покладених на Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становлять загальнонаукові та спеціальні методи. Підґрунтям дослідження є аналіз законодавчої, нормативно-методологічної бази з питань діяльності Головного управління та реалізації покладених на нього функцій і завдань; опрацювання даних статистичної та оперативної звітності; аналізу інформацій ЗМІ та інтернет-ресурсів з питань у досліджуваній сфері. Застосовано також формально-логічний, структурно-функціональний, комплексний, юридичного аналізу, логічний та інші методи, які надали змогу комплексно та всебічно дослідити проблемні питання досліджуваної теми.

Інформаційна база дослідження: нормативно-правові документи різних рівнів публічного управління, аналітичні матеріали та звіти, інші інформаційно-аналітичні матеріали, інформацій ЗМІ та інтернет-ресурсів з питань у досліджуваній сфері.

Наукова новизна: підвищення ефективності реалізації державної політики відповідно визначених законодавством повноважень Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів.

Практичне значення одержаних результатів: полягає у тому, що розроблені та обґрунтовані в дипломній роботі магістра теоретичні положення, висновки та рекомендації можуть бути застосовані в практичній діяльності при відпрацюванні нормативно-правової бази.

Ключові слова: ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ ТА ЗАХИСТУ СПОЖИВАЧІВ, ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖПРОДСПОЖИВСЛУЖБИ В СУМСЬКІЙ ОБЛАСТІ

ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1 ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ ТА ЗАХИСТУ СПОЖИВАЧІВ	8
1.1. Утворення Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів. Основні правові аспекти	8
1.2 Етапи реформування Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів на прикладі Головного управління Держпродспоживслужби в Сумській області	9
РОЗДІЛ 2 ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ, ПОКЛАДЕНИХ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ ТА ЗАХИСТУ СПОЖИВАЧІВ НА ПРИКЛАДІ ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖПРОДСПОЖИВСЛУЖБИ В СУМСЬКІЙ ОБЛАСТІ	15
2.1 Юридичні обмеження під час здійснення заходів державного контролю...	15
2.2 Неузгодженість нормативно-правової бази та застаріла система штрафів за порушення норм законодавства	19
2.3. Неузгодженість нормативно-правової бази в частині контролю за дотриманням санітарного законодавства	28
РОЗДІЛ 3 ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ ОКРЕМИХ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ ГОЛОВНИМ УПРАВЛІННЯМ ДЕРЖПРОДСПОЖИВСЛУЖБИ СУМСЬКІЙ ОБЛАСТІ	37
3.1 КПКВК 2809040 «Здійснення державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів» (2016 рік)	37
3.2 КПКВК 2809040 «Проведення лабораторних випробувань, вимірювань, досліджень та експертиза під час здійснення державного контролю (нагляду)» (2017-2018 роки)	39

3.3. Недосконалість процедури затвердження необхідних нормативно-правових актів для бюджетних програм	42
ВИСНОВКИ.....	46
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	53

ВСТУП

У вересні 2014 року, уряд України своєю постановою ліквідував і реорганізував низку органів центральної виконавчої влади, що здійснювали державні функції у ветеринарії, фітосанітарії, захисті прав споживачів, санітарно-епідеміологічній справі, сертифікації насіння та садивного матеріалу. Таким чином ці компетенції перебрала на себе Держпродспоживслужба.

Дана реформа стала позитивним кроком, який дозволив консолідувати в межах однієї служби ті контрольні повноваження, які раніше дублювалися низкою державних інституцій.

Створення Держпродспоживслужби передбачає появу служби, яка імплементує норми європейського законодавства в законодавство України, створить новий підхід до здійснення заходів з інспектування та нагляду за суб'єктами господарської діяльності, забезпечить створення передумов для виходу української продукції на міжнародні ринки, відповідно завдань, визначених Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Актуальність теми. Досліджено організаційно-правові відносини, що виникають під час реалізації державної політики відповідно до повноважень, покладених на Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів та запропоновані зміни, які можуть сприяти виконанню Держпродспоживслужбою функцій та завдань в повному обсязі

РОЗДІЛ 1 ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ ТА ЗАХИСТУ СПОЖИВАЧІВ

1.1. Утворення Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів. Основні правові аспекти

У ході збору інформації встановлено, що Держпродспоживслужбу утворено згідно п. 1 постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 №442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» (далі – постанова №442), реорганізувавши шляхом перетворення Державну ветеринарну та фітосанітарну службу і приєднавши до Служби, що утворюється, Державну інспекцію з питань захисту прав споживачів і Державну санітарно-епідеміологічну службу та поклавши на Службу, що утворюється, функції з реалізації державної політики, які виконували органи, що припиняються (крім функції з реалізації державної політики у сфері племінної справи у тваринництві, у сфері охорони прав на сорти рослин, у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження), у сфері гігієни праці та функції із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників), а також функції із здійснення державного контролю (нагляду) за дотриманням вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів. [2]

Відповідно до абзацу 7 п.2 постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 №442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», ліквідовано Державну інспекцію сільського господарства, покладено на Держпродспоживслужбу функції із здійснення реєстрації та обліку машин, державного нагляду (контролю) в частині експлуатації та технічного стану машин, функції із здійснення сертифікації насіння і садивного матеріалу, державного нагляду (контролю) у сферах охорони прав на сорти рослин,

насіництва та розсадництва, здійснення державного контролю за якістю зерна та продуктів його переробки, здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованого організму у відкритих системах на підприємствах, в установах та організаціях агропромислового комплексу незалежно від їх підпорядкування і форми власності, здійснення радіаційного контролю за рівнем радіоактивного забруднення сільськогосподарської продукції і продуктів харчування. [2]



Рис. 1.1. Основні напрями діяльності Держпродспоживслужби

1.2. Етапи реформування Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів на прикладі Головного управління Держпродспоживслужби в Сумській області.

Відповідно до п.2 постанови Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 №1092 «Про утворення територіальних органів Державної служби з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів», утворено Головне управління Держпродспоживслужби в Сумській області та 24 управління

Держпродспоживслужби у районах та містах Сумської області. Крім того, передбачалося реорганізувати Державну фітосанітарну інспекцію Сумської області, Інспекцію з питань захисту прав споживачів у Сумській області, Головне управління Держсанепідслужби у Сумській області, Головне управління ветеринарної медицини в Сумській області шляхом приєднання до Головного управління Держпродспоживслужби в Сумській області, а також шляхом приєднання до 24 управлінь Держпродспоживслужби в містах і районах області 24 відповідних управлінь ветеринарної медицини в містах і районах області. [3]

Відповідно до п. 1 Наказу Держпродспоживслужби від 22.11.2016 №436 «Про реорганізацію територіальних органів Держпродспоживслужби», реорганізовано шляхом приєднання до Головного управління 24 управління Держпродспоживслужби в містах і районах Сумської області. [4]

На виконання наказу Держпродспоживслужби від 19.04.2017 №265 «Про впровадження Планів-графіків оптимізації мережі державних лабораторій», відповідно до наказів Держпродспоживслужби, припинено діяльність шляхом ліквідації згідно з чинними законодавством 11 районних державної лабораторій ветеринарної медицини:

Станом на 2018 рік до сфери управління Держпродспоживслужби на території Сумської області відносились 34 юридичні особи, у тому числі Головне управління, 24 державні лікарні у містах та районах області, 6 міжрайонних державних лабораторій ветеринарної медицини, Сумська регіональна державна лабораторія ветеринарної медицини, державна установа «Сумська обласна фітосанітарна лабораторія», державне підприємство «Сумська біологічна фабрика».

Таким чином, Головне управління ветеринарної медицини в Сумській області, Державна фітосанітарна інспекція в Сумській області, Головне управління Держсанепідслужби у Сумській області, Інспекція з питань захисту прав споживачів у Сумській області, Державна інспекція сільського

господарства в Сумській області припинили свою діяльність та зняті із реєстрації в Головному управлінні статистики в Сумській області.

У ході збору інформації встановлено, що у складі Головного управління функціонують 4 галузевих управління – Управління безпеки харчових продуктів, Управління фітосанітарної безпеки, Управління державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства, Управління захисту споживачів, а також 18 районних, міськрайонних, міжрайонне та міське управління.

Припинені юридичні особи, які реорганізовано шляхом приєднання до Головного управління:

1. Головне управління ветеринарної медицини в Сумській області - припинено юридичну особу 14.12.2016 та знято з обліку у Головному управлінні статистики в Сумській області.

2. Державна фітосанітарна інспекція Сумської області - припинено юридичну особу 20.12.2016, та 21.12.2016 знято з обліку у Головному управлінні статистики в Сумській області.

3. Головне управління Держсанепідслужби у Сумській області припинено юридичну особу 17.11.2016 та 18.11.2016 знято з обліку у Головному управлінні статистики в Сумській області.

4. Інспекція з питань захисту прав споживачів у Сумській області - припинено юридичну особу та знято з обліку у Головному управлінні статистики в Сумській області – 04.10.2016 року.

Установа, функції якої частково передані Головному управлінню, яка ліквідується:

5. Державна інспекція сільського в Сумській області – 16.04.2018 припинено, 17.04.2018 – знято з обліку у Головному управлінні статистики в Сумській області.

В своїй діяльності Головне управління діяло відповідно до Положення про Головне управління, яке затверджене наказом Держпродспоживслужби від 25.02.2016 № 21, а з 17.07.2017 – відповідно до Положення про Головне

управління, яке затверджено наказом Держпродспоживслужби від 17.07.2017 №564. [5, 6]

Головне управління є територіальним органом Держпродспоживслужби та їй підпорядковане.

Голова Сумської обласної державної адміністрації координує діяльність Головного управління і сприяє йому у виконанні покладених на цей орган завдань.

Головне управління у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України, наказами Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, дорученнями Міністра аграрної політики та продовольства України, його першого заступника та заступників, наказами Держпродспоживслужби, дорученнями Голови Держпродспоживслужби та його заступників, актами місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, а також діючим Положенням.

Завданням Головного управління є реалізація повноважень Держпродспоживслужби на території Сумської області.

Головне управління, відповідно до покладених на нього завдань, забезпечує реалізацію державної політики, а саме:

- у галузі ветеринарної медицини та безпечності харчових продуктів здійснює державний ветеринарно-санітарний нагляд (контроль) за здоров'ям та благополуччям тварин, безпечністю та окремими показниками якості харчових продуктів, неїстівних (побічних) продуктів тваринного походження, кормів та інших об'єктів санітарних заходів, охороною території України від занесення збудників особливо небезпечних хвороб, включених до списку Міжнародного епізоотичного бюро, з територій інших держав або

карантинних зон; здійснює державний нагляд за дотриманням законодавства щодо ідентифікації та реєстрації тварин, інше;

- у сфері державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства реалізує державну політику у сфері санітарного законодавства, попередження та зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення;

- у сфері карантину та захисту рослин здійснює в межах своїх повноважень фітосанітарні заходи;

- у сфері насінництва та розсадництва;

- у сфері контролю за якістю зерна та продуктів його переробки здійснює державний контроль за дотриманням зерновими складами регламенту зберігання зерна та продуктів його переробки у процесі зберігання зерна та продуктів його переробки, інше;

- у сфері нагляду (контролю) у системі інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу;

- у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про захист прав споживачів (у тому числі споживачів виробів з дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння);

- у сфері здійснення державного ринкового нагляду;

- у сфері здійснення метрологічного нагляду;

- у сфері дотримання вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін;

- у межах повноважень, передбачених законом, здійснює державний нагляд (контроль) за дотриманням вимог законодавства з питань туристичної діяльності.

Крім того, Головне управління відповідно до покладених на нього завдань, надає адміністративні послуги відповідно до закону; вживає у межах повноважень, передбачених законом, заходів щодо усунення порушень вимог закону і притягнення винних у таких порушеннях осіб до відповідальності згідно із законом; застосовує фінансові санкції до суб'єктів господарювання за

порушення законодавства про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення; у межах повноважень, передбачених законом, складає протоколи та розглядає справи про порушення законодавства у відповідній сфері; проводить перевірки характеристик продукції, організує відбір зразків для цілей державного контролю та забезпечує проведення їх експертизи (випробовування); організує проведення в лабораторіях досліджень (випробовувань) для цілей державного контролю; здійснює інші повноваження.

Головне управління утримується за рахунок державного бюджету.

Головне управління є юридичною особою публічного права, має самостійний баланс, рахунки в установах Казначейства України, печатку із зображенням Державного Герба України і Своїм найменуванням.

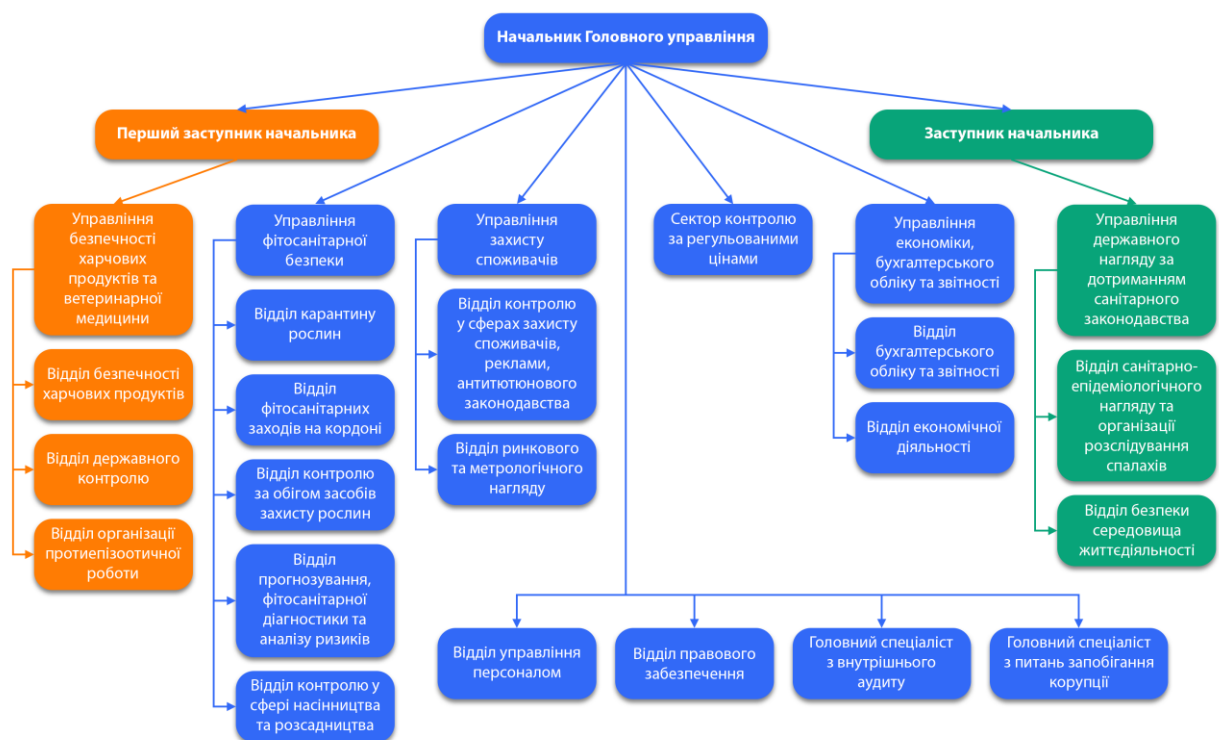


Рис. 1.2. Структура територіального управління

Станом на 31.12.2018 у структурі Головного управління функціонує 5 управлінь (Управління безпечності харчових продуктів та ветеринарної медицини, Управління фітосанітарної безпеки, Управління державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства, Управління захисту прав споживачів, Управління економіки, бухгалтерського та звітності), 3 відділи (управління персоналом, правового забезпечення та відділ організаційно-господарського забезпечення), 5 секторів (контролю за регульованими цінами, сектор з питань запобігання корупції, внутрішнього аудиту, сектор реєстрації сільськогосподарської техніки, сектор розгляду звернень громадян та доступу до публічної інформації).

РОЗДІЛ 2 ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ, ПОКЛАДЕНИХ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ ТА ЗАХИСТУ СПОЖИВАЧІВ НА ПРИКЛАДІ ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖПРОДСПОЖИВСЛУЖБИ В СУМСЬКІЙ ОБЛАСТІ

2.1. Юридичні обмеження під час здійснення заходів державного контролю

Дослідженням питання повноти виконання функцій, покладених на Головне управління, встановлено не виконання їх у повному обсязі, що зумовлено, зокрема, мораторієм на проведення планових перевірок.

Відповідно до ст. 2 Закону України від 03.12.2016 №1728-VIII «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» введено мораторій на проведення органами державного нагляду (контролю) планових заходів із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності до 31.12.2018, а статтею 3 передбачено проведення позапланових заходів за наявності ряду підстав.

Постановою Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 №1104 «Про затвердження переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України від 03.12.2016 №1728-VIII «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», надано право здійснення перевірок Держпродспоживслужбі та її територіальним органам - в частині заходів із здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю, державного нагляду (контролю) за дотриманням санітарного законодавства, безпечністю та окремими показниками якості харчових продуктів, дотриманням законодавства про захист прав споживачів, державного нагляду у сферах карантину та захисту рослин.

Так, спеціалістами Управління фітосанітарної безпеки Головного управління протягом березня-вересня 2018 року проведено перевірок/моніторингів у кількості 225 одиниць та 1 позапланова перевірка, у тому числі - державний нагляд (контроль) за дотриманням законодавства у сфері захисту рослин у кількості 101 (у тому числі 1 позапланова перевірка), у сфері карантину рослин проведено 125 перевірок.

Площа територій Сумської області, на яких були запроваджені карантинні заходи Управлінням фітосанітарної безпеки Головного управління у 2016 році склала 49,1 га, у 2017 році – 81,16 га, за січень-вересень 2018 році – 328,1 га.

Слід зазначити, що, у зв'язку із мораторієм, визначеним ст. 2 Закону України від 03.12.2016 №1728-VIII «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», та не зняттям вказаного мораторію щодо проведення державного нагляду (контролю) у сфері насінництва та розсадництва Постановою Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 №1104 «Про затвердження переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», Головним управлінням не

проводився державний нагляд (контроль) у сфері насінництва та розсадництва.
[42, 43]

Таким чином, із дати утворення Головного управління по 30.09.2018 не здійснювалася функція, передбачена пп.1 п.11 Положення про Головне управління Держпродспоживслужби в Сумській області, затвердженого наказом Держпродспоживслужби від 25.02.2016 № 21, а також пп.4 п. 4 Положення про Головне управління Держпродспоживслужби в Сумській області, затвердженого наказом Держпродспоживслужби від 17.07.2017 №564, щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері насінництва та розсадництва, Крім того, із дати затвердження нового Положення про Головне управління Держпродспоживслужби в Сумській області, затвердженого наказом Держпродспоживслужби від 17.07.2017 №564, не виконувалася функція щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері контролю за якістю зерна та продуктів його переробки, в частині здійснення контролю за якістю зерна та продуктів його переробки, а саме: здійснення державного контролю за дотриманням зерновими складами регламенту зберігання зерна та продуктів його переробки у процесі зберігання зерна та продуктів його переробки; здійснення державного контролю за якістю зерна та продуктів його переробки; забезпечення проведення експертизи зерна та продуктів його переробки, а також прийняття висновків щодо можливості їх подальшого використання або знищення.

Згідно з постановою КМУ № 442, функцію з державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог формування, встановлення та застосування державних регульованих цін передано від Держінспекції з контролю за цінами передано до Держпродспоживслужби.

У 2018 році продовжувалась дія мораторію на проведення планових перевірок у такій соціально значимій сфері державного нагляду (контролю) як контроль за дотриманням вимог формування, встановлення та застосування державних регульованих цін.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 09.11.2016 №863 «Про запровадження відшкодування вартості лікарських засобів» з 01.04.2017, запроваджено відшкодування вартості лікарських засобів під час амбулаторного лікування осіб, що страждають на серцево-судинні захворювання, цукровий діабету II типу та бронхіальну астму.

На виконання доручення Держпродспоживслужби, сектором контролю за регульованими цінами Головного управління проводився постійний моніторинг застосування державних регульованих цін на лікарські засоби, які внесено до Реєстру лікарських засобів, вартість яких підлягає відшкодуванню, який затверджується наказом Міністерства охорони здоров'я України. Станом на 30.09.2018 був діючим Реєстр лікарських засобів, вартість яких підлягає відшкодуванню станом на 23.07.2018, затверджений наказом Міністерства охорони здоров'я України від 23.07.2018 № 1367.

Моніторинг проводився починаючи із травня 2017 року шляхом аналізу наданих аптечними закладами інформацій, зокрема, щодо обсягу реалізованих лікарських засобів, розмірів граничних оптово-відпускних, закупівельних та фактичних роздрібних цін, а також розмірів застосованих торговельних надбавок на ліки, які ввійшли до програми «Доступні ліки».

Так, сектором контролю за регульованими цінами Головного управління за період з червня по грудень 2017 року проаналізовано близько 17,9 тис. цін, за січень-листопад 2018 року - близько 81,5 тис. цін на лікарські засоби з питань дотримання законодавства у сфері ціноутворення в рамках Урядової програми «Доступні ліки».

Також необхідно відмітити, що постановою КМУ від 13.06.2002 № 803, якою затверджено порядок проведення моніторингу цін та тарифів на споживчому ринку регіонів, до переліку соціально значущих товарів і послуг лікарські засоби не віднесено.

Дослідженням встановлено, що здійснення контролю за додержанням вимог законодавства з питань туристичної діяльності регламентовано Законом України «Про туризм» та Законом України «Про основні засади державного

нагляду (контролю) ту сфері господарської діяльності», при цьому, механізм здійснення контролю, який передбачено законодавством в туристичній сфері, не відповідає сучасним вимогам щодо державного контролю, визначених державою. Це стосується підстав проведення планового та позапланового контролю, строків його проведення, прав та обов'язків контролюючого органу та суб'єктів туристичної діяльності, процедур притягнення до відповідальності останніх.

Необхідно зазначити, що положеннями Закону України «Про туризм» передбачено, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи у випадках і в порядку, визначених законом, здійснюють контроль за додержанням вимог законодавства з питань туристичної діяльності, проводять перевірки якості надаваних (наданих) туристичних послуг, додержання ліцензійних умов, стандартів, норм і правил щодо здійснення туристичної діяльності та відповідно до закону накладають стягнення і вживають інших заходів за порушення законодавства в галузі туризму.

2.2. Неузгодженість нормативно-правової бази та застаріла система штрафів за порушення норм законодавства

З метою забезпечення дотримання уповноваженими посадовими особами Держпродспоживслужби законодавства при оформленні матеріалів про адміністративні правопорушення, центральними органами виконавчої влади були прийняті відповідні нормативно-правові акти:

- Інструкція з оформлення державними органами ветеринарної медицини, підрозділами ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів матеріалів про адміністративні правопорушення, затверджена наказом Державного комітету ветеринарної медицини України від 18.09.2009 №343, зареєстрована в Міністерстві юстиції України 13.01.2010 за №15/17310;

- Інструкція про порядок накладення і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства, затверджена наказом Міністерства охорони здоров'я України від 14.04.1995 №64, зареєстрована в Міністерстві юстиції України 10.08.1995 за №291/827;

- Порядок оформлення Головним державним фітосанітарним інспектором України, головними державними фітосанітарними інспекторами в Автономній Республіці Крим, місті Києві, областях, їх заступниками та державними фітосанітарними інспекторами матеріалів про адміністративні правопорушення, затверджений наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України 06.09.2013 №534, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 26.09.2013 за №1657/24189;

- Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення (Державною інспекцією України з питань захисту прав споживачів), затверджена наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 22.05.2012 №601, зареєстрована в Міністерстві юстиції України 13.07.2012 за №1188/21500.

У зв'язку з реорганізацією органів, діяльність яких регулювали вищезазначені інструкції, потребує внесення змін та прийняття нових актів законодавства з даних питань органами влади, що формують державну політику у відповідних сферах діяльності Держпродспоживслужби.

З початку діяльності Держпродспоживслужби, із травня 2016 року по 2019 рік, відповідно до вимог ст.7 Закону України від 05.04.2007 №877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) в сфері господарської діяльності», у разі виявлення порушень санітарного законодавства, інспекторами управління застосовувалось внесення приписів про усунення порушень санітарного законодавства з подальшим контролем їх виконання. [9]

Табл.2.1.

Здійснення Держпродспоживслужбою перевірок дотримання
санітарного законодавства в 2018 - 2019 роках

Всього об'єктів нагляду	
2018	2019
362313	333625
Перевірено об'єктів нагляду	
21789	20208
Встановлено порушень вимог санітарного законодавства	
8146 (37,3%)	8878 (44%)
Перевірено об'єктів у складі комісії	
47147	48701
Встановлено порушень	
18429 (39%)	20270 (42%)

В розрізі за типами закладів ситуація щодо кількості порушень припланових заходах державного нагляду представлена в наступній таблиці:

Табл. 2.2.

Порушення норм санітарного законодавства на об'єктах
нагляду за типами закладів

ОБ'ЄКТИ НАГЛЯДУ	Кількість перевіраних об'єктів		Встановлено порушень	
	2018	2019	2018	2019 (%)
Централізованого водопостачання	893	/ 1472	77,8	/ 72,4
Дошкільні навчальні заклади	14500	/ 12388	49,0	/ 63,6
Загальноосвітні навчальні заклади	19200	/ 1884	42,0	/ 49,7
Дитячі заклади оздоровлення та відпочинку	11400	/ 1487	25,0	/ 17,4
Оздоровчі заклади для дорослих	252	/ 178	60,0	/ 10,0
Лікувально-профілактичні заклади	5159	/ 5672	21,5	/ 25,0
Харчові об'єкти	773	/ 969	34,0	/ 50,0
Підприємства сільського господарства	1237	/ 916	36,7	/ 21,4
Промислові підприємства	920	/ 818	19,4	/ 25,0

об'єкти поводження з твердими побутовими відходами	80 / 70	54,0 / 64,2
сміттєзвалища	97 / 64	80,0 / 71,8
Інші об'єкти	4108 / 2372	17,8 / 22,0

Значний обсяг роботи здійснюється спеціалістами територіальних органів Держпродспоживслужби у складі комісій:

Табл. 2.3.

Порушення норм санітарного законодавства на об'єктах
нагляду за типами закладів при комісійних перевірках

ОБ'ЄКТИ НАГЛЯДУ	Кількість перевірених об'єктів		Встановлено порушень	
	2018	2019	2018	2019 (%)
Централізованого водопостачання	1337	694	55,4	64,7
Дошкільні навчальні заклади	14500	11046	49,0	41,3
Загальноосвітні навчальні заклади	19200	16913	42,0	48,2
Дитячі заклади оздоровлення та відпочинку	11400	9817	25,0	32,5
Лікувально-профілактичні заклади	205	393	28,2	34,3
Харчові об'єкти	3003	2055	46,5	59,0
Підприємства сільського господарства	109	168	49,5	59,0
Промислові підприємства	84	124	19,0	36,6
об'єкти поводження з твердими побутовими відходами	518	489	67,2	73,0
сміттєзвалища	663	490	67,6	76,7
Інші об'єкти	3807	5700	47,3	38,5

Проте, відповідно до пункту 1.4 глави 1 Інструкції про порядок накладення і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства, затвердженої Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 14.04.1995 №64, порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм тягне накладення на осіб, винних у вчиненні таких правопорушень, штрафу у розмірах, визначених ст. 42 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 №8073-Х (далі – КУпАП), а саме: [10, 11]

- на громадян - від одного до дванадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- на посадових осіб - від шести до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Слід зазначити, що вказана Інструкція про порядок накладення і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства, затверджена Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 14.04.1995 №64, скасована Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 №1022-р «Про скасування, визнання такими, що втратили чинність, та такими, що не застосовуються на території України деяких актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади з пожежної безпеки, охорони праці та санітарного законодавства».

Отже, за можливості застосування Головним управлінням у своїй роботі Інструкції про порядок накладення і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства, затвердженої Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 14.04.1995 №64, спеціалістами Управління державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства Головного управління можливо було б накласти штрафи на осіб, винних у порушенні санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм. [10, 11]

Крім того, відповідно до вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» у разі виконання в повному обсязі та у встановлений строк припису, розпорядження, рішення, іншого розпорядчого документа про усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу нагляду (контролю), фінансові та адміністративні санкції, заходи реагування до суб'єкта господарювання, його посадових осіб не застосовуються.

Таким чином, суб'єкти господарювання, що надали відповіді на припис Держпродспоживслужби, не несуть відповідальності за вчинене порушення законодавства, а діюча система штрафних санкцій не сприяє зменшенню кількості правопорушень та наповненню бюджетів різних рівнів.

Так, враховуючи кількість винесених за період з 01.05.2016 по 30.09.2018 приписів за виявлені порушення санітарного законодавства (606 приписів) при наявності відповідної нормативно-правової бази, у разі застосування до винних посадових осіб мінімального розміру штрафу, 6 неоподаткованих мінімумів доходів громадян ($6 * 17,00 \text{ грн} = 102,00 \text{ грн}$), можливо було б додатково отримати бюджетом штрафів розрахунково в сумі 61,81 тис. гривень.

Крім того, відповідно до статті 24 Закону України від 26.12.2002 №411-IV «Про насіння і садивний матеріал» державний нагляд (контроль) у сфері насінництва та розсадництва здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного нагляду (контролю) у сфері насінництва та розсадництва, та його територіальні органи в порядку, встановленому законом. Згідно статті 25 Закону України від 26.12.2002 №411-IV «Про насіння і садивний матеріал» здійснення державного нагляду (контролю) у сфері насінництва та розсадництва покладається на інспекторів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного нагляду (контролю) у сфері насінництва та розсадництва.

Статтею 104-1 КУпАП визначені розміри штрафів для громадян та посадових осіб за порушення вимог законодавства у сфері насінництва та розсадництва, а статтею 244 КУпАП передбачено, що справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням порядку та умов ведення насінництва та розсадництва розглядає центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі та від імені зазначеного органу розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати стягнення мають право державні інспектори сільського господарства. [11]

Таким чином, не внесення необхідних змін до статті 244 КУпАП не дає можливості державним інспекторам Держпродспоживслужби у сфері насінництва та розсадництва розглядати справи про адміністративні правопорушення у зазначеній сфері. [11]

Крім того, відсутність у КУпАП статті щодо відповідальності за невиконання законних вимог посадових осіб органів державного нагляду (контролю) у сфері насінництва та розсадництва унеможливорює державними інспекторами видавати постанови, розпорядження, приписи про усунення порушень та застосовувати штрафні санкції.

За даними Головного управління, за період, що підлягав дослідженню, Управлінням захисту прав споживачів Головного управління згідно ст. 155 «Порушення правил торгівлі і надання послуг працівниками торгівлі, громадського харчування та сфери послуг, громадянами, які займаються підприємницькою діяльністю» ч.1, ст. 155-2 «Обман покупця чи замовника» ч. 1, ст. 188-2 «Ухилення від виконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів» ч. 1, ст. 188-37 «Невиконання законних вимог посадових осіб органів ринкового нагляду та їх територіальних органів» КУпАП за 2016 рік притягнуто до адміністративної відповідальності 118 осіб на суму 12,3 тис. грн, сплачено штрафи повністю на суму 12,3 тис. гривень.

Також, притягнуто до відповідальності 77 суб'єктів господарювання, накладено адміністративно-господарських санкцій на суму 101,5 тис. грн, сплачено 51,7 тис. грн, по несплачених сумах адміністративно-господарських санкцій, 49,8 тис. грн, матеріали передані та знаходяться на виконанні у державній виконавчій службі. [11]

У 2017 році притягнуто до відповідальності 281 особу на суму 34,8 тис. грн, суму штрафів сплачено повністю. Притягнуто до відповідальності 146 суб'єктів господарювання на суму 109,62 тис. грн, сплачено - 70,12 тис. гривень. По несплачених сумах адміністративно-господарських санкцій, 39,5 тис. грн, матеріали передані та знаходяться на виконанні у державній виконавчій службі.

Протягом січня-вересня 2018 року притягнуто до адміністративної відповідальності 108 осіб на суму 13,2 тис. грн, сума повністю сплачена.

Протягом січня-вересня 2018 року притягнуто до відповідальності 83 суб'єкта господарювання на суму 77,00 тис. грн, сплачено добровільно 47,3 тис. грн, не сплачено у зв'язку із смертю боржника – 26,2 тис. гривень.

Сектором контролю за регульованими цінами Головного управління за ст. 244-5 КУпАП за 2017 рік до адміністративної відповідальності притягнуто 1 особу на суму 0,10 тис. грн, за 2018 рік - 1 особу, сума вимушено сплаченого штрафу 0,17 тис. гривень.

Проведеним аналізом даних про накладені Головним управлінням адміністративних стягнень встановлено, що за статтею 107 КУпАП «Порушення правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог». Розмір штрафу за такі порушення встановлений на рівні 3-20 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, що складає 51 – 340 гривень.

Варто зазначити, що розмір штрафу за вказані порушення не переглядався з травня 2009 року. При цьому, розмір мінімальний заробітної плати за вказаний період зріс майже у 6 разів (з 625 грн станом на 01.05.2009 до 3723 грн станом на 01.01.2018). Тобто, з урахуванням змін що відбулися, існуючий рівень адміністративних штрафів фактично нівелює саме поняття штрафної санкції та не має функції покарання, а носить лише декларативний характер.

Так, Управлінням безпечності харчових продуктів та ветеринарної медицини Головного управління за ст. 107 КУпАП «Порушення правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог» за 2016 рік притягнуто до адміністративної відповідальності 23 особи, сума штрафів 1,17 тис. грн сплачена повністю.

За 2017 рік за ст. 107 КУпАП «Порушення правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог» притягнуто до адміністративної відповідальності 8 осіб, сума штрафів 0,51 тис. грн сплачена повністю.

За січень-вересень 2018 року за ст. 107 КУпАП «Порушення правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог» притягнуто

до адміністративної відповідальності 51 особу на суму штрафів 541,02 тис. грн, стягнуто штрафів на суму 179,58 тис. грн, залишились не стягнутими штрафи із 13 осіб на суму 351,44 тис. грн, матеріали передані та знаходяться на виконанні у державній виконавчій службі.

Управлінням фітосанітарної безпеки Головного управління у 2016-2017 роках державний нагляд (контроль) не здійснювався, здійснення контролю відновлено з березня 2018 року.

За березень-вересень 2018 року Управлінням фітосанітарної безпеки Головного управління у сфері захисту рослин притягнуто до адміністративної відповідальності за ст. 83-1 «Порушення законодавства про захист рослин» п.3 КУпАП 10 суб'єктів на суму 1,73 тис. грн; у сфері карантину рослин за ст.105 «Порушення вимог щодо виконання фітосанітарних заходів» та ст. 106 «Ввезення в Україну, вивезення з України, транзит через її територію, вивезення з карантинних зон або ввезення до них об'єктів регулювання, які не пройшли фітосанітарного контролю» притягнуто до адміністративної відповідальності 3 суб'єкта на суму 0,44 тис. грн, штрафи сплачені повністю. [11].

Аналізом відповідних статей КУпАП, за якими Держпродспоживслужба накладає адміністративні стягнення, встановлено, що рівень сум штрафів, які на даний час застосовуються, був визначений Законом України від 07.02.1997 №55/97-ВР «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення адміністративної відповідальності у вигляді штрафу», із того часу розміри штрафів по окремим статтям не переглядались, тоді як із введення нових тарифів, у 1997 році, по 2017 рік ріст інфляції склав 1303,83 %.

Із метою своєчасного усунення виявлених порушень та недопущення їх у майбутньому існує нагальна потреба підвищення розміру штрафів.

Зокрема, нормами КУпАП визначено, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з контролю за цінами, розглядає справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням порядку

формування, встановлення та застосування цін і тарифів, а також невиконанням законних вимог посадових осіб зазначеного органу. Від імені центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з контролю за цінами, розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення мають право керівник зазначеного органу та уповноважені ним посадові особи.

Водночас, Положенням «Про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів» не визначено, що Держпродспоживслужба є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з контролю за цінами.

З огляду на зазначене існує правова колізія щодо накладення та розгляду справ про адміністративні правопорушення у зазначеній галузі державного контролю.

2.3. Неузгодженість нормативно-правової бази в частині контролю за дотриманням санітарного законодавства

У період, що підлягав дослідженню, до утвореної Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів приєднано Державну санітарно-епідеміологічну службу.

Після створення Держпродспоживслужби, законодавство, що регулювало питання діяльності реорганізованої Держсанепідслужби (Закони України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про захист населення від інфекційних хвороб»), не було адаптовано до умов діяльності новостворених центральних органів виконавчої влади – Держпродспоживслужби, Держпраці та лабораторних центрів Міністерства охорони здоров'я України.

Зокрема, ліквідовано інститут головних державних санітарних лікарів на рівні областей (міст, районів), виконання їх повноважень на рівні областей (міст, районів) в створеній Держпродспоживслужбі не покладено на жодну

посадову особу, що не дає можливості застосовувати повною мірою заходи щодо припинення порушень санітарного законодавства як суб'єктами господарської діяльності, так і органами виконавчої влади.

Потребує прискорення внесення змін до проектів Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та до інших нормативно-правових актів, які регулюють питання здійснення державного нагляду (контролю) в сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення (питне водопостачання, оцінка впливу на довкілля, охорона атмосферного повітря, поводження з відходами, тощо.)

У зв'язку з вищезазначеним необхідне внесення змін і до Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073 (далі - КУпАП) в частинах можливостей застосування заходів адміністративного впливу за порушення санітарного законодавства органами Держпродспоживслужби.

Відсутні затвержені Міністерством охорони здоров'я України, як центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики в сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, уніфіковані акти для здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду за діяльністю загальноосвітніх шкіл, оздоровчих та відпочинкових закладів, полігонів та місць видалення відходів, закладів індустрії краси.

Існуючі уніфіковані акти по лікувально-профілактичних та дошкільних навчальних закладах, затвержені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 10.04.2013 № 287, не відповідають повною мірою вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 342 «Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)», а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) щодо

врахування критеріїв ризику діяльності об'єктів, в більшості положень містять посилення на скасовані санітарні норми і правила, що не дає можливості їх повноцінного використання.

Потребують розробки та затвердження на рівні Міністерства охорони здоров'я України, як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики в сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, застарілі нормативні документи щодо дотримання санітарного законодавства в діяльності загальноосвітніх, оздоровчих закладів, установ сфери індустрії краси (перукарні, салони).

Замість скасованих санітарних правил для лікувально-профілактичних закладів, місць видалення та утилізації відходів, охорони атмосферного повітря необхідне прийняття нових. Їх відсутність не дозволяє здійснювати повноцінний плановий санітарно-епідеміологічний нагляд за безпекою середовища життєдіяльності людини, зокрема, у в сферах господарської діяльності з медичної практики, поводження з відходами, в тому числі токсичними промисловими відходами, при здійсненні викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря.

Потребує затвердження порядок підвищення кваліфікації медичних працівників структурних підрозділів Держпродспоживслужби з питань дотримання санітарного законодавства, які не є державними службовцями.

Існує недостатнє кадрове забезпечення фахівцями, які пройшли підготовку та спеціалізацію за напрямком «Медико-профілактична справа», оскільки підготовка фахівців у медичних навчальних закладах всіх рівнів акредитації з даної спеціальності не проводиться.

Так, у період з 2016 по 2018 роки, Управлінням державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства Головного управління не виконувалися або виконувалися не в повній мірі функції, передбачені пп.2 п.5 Положення про Головне управління Держпродспоживслужби в Сумській області, що затверджене наказом Держпродспоживслужби від 25.02.2016 №21 та пп.2 п. 4 Положення про Головне управління Держпродспоживслужби в

Сумській області, затвердженого наказом Держпродспоживслужби від 17.07.2017 №564. [5, 6].

Зокрема, не проводилося здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду за вмістом залишкової кількості пестицидів і агрохімікатів в імпортованих лікарських травах, водних об'єктах, воді, що використовується для купання, спортивних занять, організованого відпочинку та з лікувальною метою, лікувальних грязях, ґрунтах, на землях населених пунктів, оздоровчого та рекреаційного призначення; щодо здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням показників вмісту шкідливих для здоров'я людини речовин та інгредієнтів у тютюнових виробах, які реалізуються на території Сумської області.

Здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду за вмістом залишкової кількості пестицидів і агрохімікатів в імпортованих лікарських травах не проводилося, оскільки вміст даних інгредієнтів в імпортованій лікарській рослинній сировині визначається виключно для потреб державної санітарно-епідеміологічної експертизи. Експертиза сировини на відповідність показникам безпеки здійснюється на базі експертних комісій науково-дослідних установ, уповноважених Держпродспоживслужбою України.

Визначення залишкової кількості пестицидів і агрохімікатів у водних об'єктах, воді, що використовується для купання, спортивних занять, організованого відпочинку та з лікувальною метою, а також в межах населених пунктів не передбачене додатком 11 «Гігієнічні вимоги до складу та властивостей води водних об'єктів в пунктах господарсько-питного і культурно-побутового водокористування» Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19.06.1996 № 173.

Стосовно визначення шкідливих та небезпечних речовин у ґрунті, то порядок планового нагляду за охороною ґрунтів та поводженням з відходами різних класів небезпеки визначено Державними Санітарними правилами та нормами, що затверджені Постановою Головного державного санітарного

лікаря України, від 01.07.1999 №29, дію якого скасовано рішенням Державної регуляторної служби України з 16.09.2014 року.

При здійсненні позапланових заходів державного нагляду, за скаргами та зверненнями громадян, а також в ході участі у роботі комісій органів влади та місцевого самоврядування протягом 2018 року визначення пестицидів та отрутохімікатів здійснювалося у трьох випадках.

Проведення досліджень тютюнових виробів на вміст шкідливих речовин можливе під час здійснення планових або позапланових заходів нагляду за об'єктами торгівлі. Відповідно до визначених критеріїв ризику для проведення державного нагляду в сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя, зазначена категорія об'єктів віднесена до незначного ступеню ризику з кратністю перевірок не частіше 1 разу на 5 років. Уніфіковані акти на для проведення заходів державного санітарно-епідеміологічного нагляду на об'єктах торгівлі відсутні.

Протягом 2016 – 2018 років підстав для проведення позапланових заходів державного нагляду (контролю) за безпечністю та якістю тютюнових виробів не було.

Крім того, в області відсутні лабораторії, акредитовані на право проведення досліджень вмісту шкідливих для здоров'я речовин у тютюнових виробах.

У ході збору інформації встановлено, що протягом травня-грудня 2016 року Управлінням державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства Головного управління здійснено 349 планових та 1827 позапланових перевірок та обстежень в сфері дотримання санітарного законодавства (у тому числі у складі комісій органів виконавчої влади). Виявлено 221 порушення, у тому числі 181 – під час планових заходів державного нагляду. Направлено 216 приписів на адресу керівників підприємств, установ та організацій.

Протягом 2017 року у сфері безпечності санітарного та епідемічного благополуччя здійснено 500 перевірок та 2022 комісійних обстеження. За

виявлені порушення санітарного законодавства винесено 244 приписи та 4 розпорядження, у т.ч. 94 – за результатами незадовільних лабораторних досліджень, здійснених у 2017 році.

Слід зазначити, що порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм відповідно до ст. 42 КУпАП тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб - від шести до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. [11]

Згідно ст. 236 КУпАП органи, установи та заклади державної санітарно-епідеміологічної служби розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням санітарних норм.

Так, від імені органів державної санітарно-епідеміологічної служби розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення в межах територій та об'єктів нагляду, визначених законодавством, мають право:

1) головний державний санітарний лікар України та його заступники, головні державні санітарні лікарі Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, головні державні санітарні лікарі водного, залізничного, повітряного транспорту, водних басейнів, залізниць та їх заступники, головні державні санітарні лікарі районів, міст, районів у містах, лінійних підрозділів та об'єктів водного, залізничного, повітряного транспорту, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону, Служби безпеки України, з'єднань, частин та підрозділів і їх заступники;

2) лікарі-гігієністи, лікарі-епідеміологи органів державної санітарно-епідеміологічної служби - щодо адміністративних правопорушень, передбачених [ч. 5 ст. 41](#), а також [статтями 42, 78, 80, 83, 95, 167, 168-1, 170](#) (коли вони є порушеннями санітарних норм). [11]

Згідно затверджених Держпродспоживслужбою штатних розписів, вищевказані посади в Головному управлінні станом на 31.12.2018 відсутні.

Отже, відсутність статусу головного державного санітарного лікаря на регіональному рівні та скасування Кабінетом Міністрів України Розпорядженням від 18.12.2017 №1022-р «Про скасування, визнання такими, що втратили чинність, та такими, що не застосовуються на території України деяких актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади з пожежної безпеки, охорони праці та санітарного законодавства» наказу Міністерства охорони здоров'я України від 14.04.1995 №64 «Про затвердження Інструкції про порядок накладення і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства», не забезпечує реалізацію повноважень щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням санітарних норм, що передбачені у ст.236 КУпАП.

Крім того, через відсутність у фахівців Держпродспоживслужби статусу головного державного санітарного лікаря неможливо реалізувати повноваження, передбачені, зокрема, статтею 12 Закону України від 24.02.1994 № 4004-ХІІ «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», щодо затвердження висновків результатів державної санітарно-епідеміологічної експертизи, а також інших повноважень щодо державного санітарного нагляду, передбачених ст.ст. 39-41 Закону України від 24.02.1994 №4004-ХІІ «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення». [12]

У результаті прийняття Кабінетом Міністрів України Розпорядження від 18.12.2017 №1022-р «Про скасування, визнання такими, що втратили чинність, та такими, що не застосовуються на території України деяких актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади з пожежної безпеки, охорони праці та санітарного законодавства», яким у тому числі, скасовано акти санітарного законодавства, на підставі яких здійснювала свою діяльність санітарно-епідеміологічна служба України, втратили чинність 6 наказів Міністерства охорони здоров'я України, у тому числі від 14.04.1995 № 65 «Про затвердження Порядку зупинення або припинення інвестиційної діяльності при порушенні санітарного законодавства», від 14.04.1995 № 67

«Про затвердження Інструкції про порядок застосування державною санітарно-епідеміологічною службою України адміністративно-запобіжних заходів (обмеження, тимчасова заборона, заборона, припинення, зупинення)», від 20.07.1995 №135 «Про затвердження порядку застосування фінансових санкцій за порушення санітарного законодавства» та 69 постанов Головного державного санітарного лікаря України.

Наразі відсутні аналогічні нормативні документи, які б надавали право виконувати вищевказані функції фахівцям Держпродспоживслужби.

Держпродспоживслужба не забезпечена в повній мірі нормативною базою у сфері контролю санітарного законодавства, що давало б можливість виконувати покладене завдання – вжиття в межах повноважень, визначених законом, заходів щодо усунення порушень вимог санітарного законодавства та притягнення винних до відповідальності.

У ході дослідження встановлено, що Головним управлінням з метою контролю за станом забезпечення дитячого населення організованих колективів питною водою, на відповідність вимогам ДСанПіН 2.2.4-171-10 «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної до споживання людиною», в закладах освіти в ході здійснення заходів державного нагляду (контролю) проводилися відповідні дослідження.

Як зазначалося вище, існуючий уніфікований акт перевірки дотримання вимог санітарного законодавства у сфері питної води та питного водопостачання, а також уніфікований акт перевірки дотримання вимог санітарного законодавства в дошкільному навчальному закладі, уніфікований акт перевірки дотримання вимог санітарного законодавства у лікувально-профілактичних закладах, що затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 10.04.2013 № 287, не відповідають повною мірою вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 342 «Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)»,

а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) щодо врахування критеріїв ризику діяльності об'єктів, в більшості положень містять посилення на скасовані санітарні норми і правила, що не дає можливості їх повноцінного використання.

Як встановлено у ході дослідження, Головним управлінням у 2018 році на відповідність показникам мікробіологічної безпеки досліджено 187 проб води в закладах дошкільної освіти та 128 у загальноосвітніх навчальних закладах і навчально-виховних комплексах. Не відповідали вимогам, відповідно 11 проб із відібраних 187 (5,88 %) та 5 із відібраних 128 проб (3,91 %).

За результатами досліджень Головним управлінням керівникам закладів надані приписи щодо проведення дезінфекції мереж та споруд водопостачання з послідуочим промиванням водогонів. Результати контрольних досліджень в ході контролю виконання приписів не виявили відхилень якості та безпечності води за мікробіологічними показниками.

На відповідність показникам санітарно-хімічної безпеки досліджено 189 проб води в дошкільних та 124 в загальноосвітніх навчальних закладах. Відхилення виявлені у 18 із 189 проб (9,5 %) та 41 із 124 проб (33,04 %) за рахунок перевищення вмісту заліза. З метою реагування, за приписами Головного управління виконано чищення і промивання водогінних мереж та встановлення спеціальних фільтрів, що призвело до нормалізації або суттєвого покращення зазначених показників.

Всього за результатами досліджень питної води у 2018 році винесено 34 приписи, 5 розпоряджень та направлено 24 інформаційних листи на адресу керівників органів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3 ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ ОКРЕМИХ ДЕРЖАВНИХ
ПРОГРАМ ГОЛОВНИМ УПРАВЛІННЯМ ДЕРЖПРОДСПОЖИВСЛУЖБИ
СУМСЬКІЙ ОБЛАСТІ

3.1 КПКВК 2809040 «Здійснення державного контролю за додержанням
законодавства про захист прав споживачів» (2016 рік)

Відповідно до паспорту бюджетної програми за КПКВК 2809040 «Здійснення державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів» (далі - бюджетної програми за КПКВК 2809040), головним розпорядником коштів державного бюджету, що виділялись за досліджуваною бюджетною програмою у 2016 році, є Міністерство аграрної політики та продовольства України, відповідальним виконавцем є Держпродспоживслужба, яка спрямовує бюджетні кошти розпорядникам нижчого рівня, що є виконавцями заходів - Головному управлінню. [13]

Паспорт бюджетної програми за КПКВК 2809040 «Здійснення державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів» на 2016 рік затверджено наказом Міністерства аграрної політики та продовольства і наказом Міністерства фінансів України від 15.11.2016 № 466/970. [13]

Стратегічною ціллю бюджетної програми за КПКВК 2809040 є забезпечення належного рівня захисту прав споживачів.

Основною метою програми є посилення захисту прав споживачів та забезпечення ефективності ринкового нагляду, усунення негативних тенденцій на споживчому ринку, послаблення соціальної напруженості у суспільстві та зменшення тінізації економіки.

Завданнями бюджетної програми визначено забезпечення якості та безпеки продукції за допомогою механізму відбору її зразків для проведення незалежної експертизи в рамках здійснення ринкового нагляду та захисту прав споживачів.

Використання бюджетних коштів передбачено за таким напрямом: відбір зразків продукції та проведення експертизи (випробувань) в ході здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про захист прав споживачів та ринковий нагляд.

Розрахована потреба в бюджетних коштах по вказаній програмі склала 95,80 тис. грн, затверджено кошторисних асигнувань зі змінами – 95,80 тис. гривень. Програму профінансовано за загальним фондом державного бюджету в повному обсязі.

Проведеним аналізом наданих інформацій щодо виконання результативних показників паспорту бюджетної програми за КПКВК 2809040 за 2016 рік встановлено, що :

кількість проведених експертиз (випробувань) для здійснення державного нагляду (контролю) у сфері захисту прав споживачів та ринкового нагляду становить 29 одиниць;

кількість перевірених суб'єктів господарювання, у яких проводився відбір зразків для здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про захист прав споживачів та ринкового нагляду, становить 8 одиниць;

середня вартість одного відібраного зразка та послуг з його транспортування, проведення експертизи, зберігання та знищення під час здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про захист прав споживачів та ринкового нагляду становила 742,3 грн;

зменшення обсягу неякісної та небезпечної продукції на споживчому ринку, порівняно з попереднім роком становить 2 %, що свідчить про 100% виконання показника паспорта бюджетної програми.

3.2. КПКВК 2809040 «Проведення лабораторних випробувань, вимірювань, досліджень та експертиза під час здійснення державного контролю (нагляду)» (2017-2018 роки)

Відповідно до паспорту бюджетної програми за КПКВК 2809040 «Проведення лабораторних випробувань, вимірювань, досліджень та експертизи під час здійснення державного контролю (нагляду)» (далі - бюджетна програма за КПКВК 2809040), головним розпорядником коштів державного бюджету, що виділялись за досліджуваною бюджетною програмою у 2017-2018 роках, є Міністерство аграрної політики та продовольства України, відповідальним виконавцем є Держпродспоживслужба, яка спрямовує бюджетні кошти розпорядникам нижчого рівня, що є виконавцями заходів - Головному управлінню. [14]

Паспорт бюджетної програми за КПКВК 2809040 «Проведення лабораторних випробувань, вимірювань, досліджень та експертизи під час здійснення державного контролю (нагляду)» на 2017 рік затверджено наказом Міністерства аграрної політики та продовольства і наказом Міністерства фінансів України від 16.08.2017 № 463/698. [14]

Паспорт бюджетної програми за КПКВК 2809040 «Проведення лабораторних випробувань, вимірювань, досліджень та експертизи під час здійснення державного контролю (нагляду)» на 2018 рік затверджено наказом Міністерства аграрної політики та продовольства і наказом Міністерства фінансів України від 19.02.2018 № 90/291. [14]

Стратегічною ціллю бюджетної програми за КПКВК 2809040 є забезпечення належного рівня життя та здоров'я населення, захист інтересів та прав громадян на споживання безпечної і якісної продукції.

Основною метою програми є забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, посилення захисту прав споживачів, підвищення ефективності ринкового нагляду та нагляду за безпечністю та окремими показниками якості харчових продуктів.

Завданнями бюджетної програми є забезпечення якості та безпеки продукції за допомогою механізму відбору її зразків для проведення незалежної експертизи в рамках здійснення ринкового нагляду та захисту прав споживачів; запобігання виникненню і поширенню спалахів інфекційних хвороб і масових неінфекційних захворювань (отруєнь) та їх ліквідація шляхом проведення лабораторних та інструментальних досліджень і випробовувань факторів середовища життєдіяльності людини, здійснення санітарних та протиепідемічних (профілактичних заходів щодо усунення або зменшення шкідливого впливу факторів середовища життєдіяльності на здоров'я населення, в межах здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог санітарного законодавства; недопущення обігу небезпечних і непридатних об'єктів, санітарних заходів шляхом проведення їх лабораторних досліджень (випробовувань) під час здійснення державного контролю за дотриманням суб'єктами господарювання вимог щодо безпечності харчових продуктів та окремих показників якості.

Використання бюджетних коштів передбачено за таким напрямками: оплата зразків продукції, відібраних у суб'єктів господарювання, послуг з транспортування зразків, проведення незалежної експертизи (випробовувань) якості та безпеки зразків продукції, у тому числі об'єктів санітарних заходів, зберігання зразків продукції та знищення використаних зразків продукції; оплата послуг з проведення лабораторних та інструментальних досліджень, випробовувань, вимірювань, експертизи під час здійснення державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства для забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Проведеним аналізом виконання результативних показників паспорту бюджетної програми за КПКВК 2809040 за 2017 рік встановлено, що по показникам продукту:

кількість відібраних зразків для проведення їх експертизи під час здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про захист прав споживачів та ринкового нагляду склало 192 од.;

кількість проведених лабораторних або інструментальних досліджень і випробувань для здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог санітарного законодавства становила 59,6 тис. од.;

кількість лабораторних досліджень (випробовувань) об'єктів санітарних заходів під час здійснення державного контролю за дотриманням суб'єктами господарювання вимог щодо безпеки харчових продуктів та окремих показників якості становила 139 од.;

кількість перевірених суб'єктів господарювання, під час перевірки яких проводились лабораторні та інструментальні дослідження, випробування, вимірювання та експертиза під час здійснення державного контролю (нагляду) становила 0,4 тис. од.;

показникам ефективності:

середня вартість одного відібраного зразка та послуг з його транспортування, проведення експертизи, зберігання та знищення під час здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про захист прав споживачів та ринкового нагляду становила 321,8 грн ;

середня вартість одного лабораторного або інструментального дослідження чи випробування для здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог санітарного законодавства становила 41,4 грн;

середня вартість одного лабораторного дослідження (випробування) об'єктів санітарних заходів під час здійснення державного контролю за дотриманням суб'єктами господарювання вимог щодо безпеки харчових продуктів та окремих показників якості становила 2 077,8 гривень.

Окремі результативні показники ефективності та якості виконання бюджетних програм відповідно до галузевих напрямків діяльності доводилися Держпродспоживслужбою для Головного управління шляхом затвердження на кожен рік планових завдань, а саме:

- Плану здійснення заходів державного нагляду (контролю);
- Плану державного контролю у сферах безпеки та окремих показників якості харчових продуктів, ветеринарної медицини;

- Плану протиепізоотичних заходів по профілактиці основних заразних хвороб тварин у Сумській області;
- Плану проведення лабораторних випробувань, вимірювань, досліджень та експертизи під час здійснення державного контролю (нагляду) у сфері санітарного законодавства на території Сумської області;
- Плану роботи управління фітосанітарної безпеки Головного управління Держпродспоживслужби в Сумській області;
- Секторального плану державного ринкового нагляду.

3.3. Недосконалість процедури затвердження необхідних нормативно-правових актів для бюджетних програм

Дослідженням встановлено, що відповідно до звітів про надходження та використання коштів загального фонду Головного управління за 2017 та січень-вересень 2018 року касові видатки за бюджетною програмою за КПКВК 2809040 «Проведення лабораторних випробувань, вимірювань, досліджень та експертизи під час здійснення державного контролю (нагляду)» склали 4896,48 тис. грн, в тому числі у 2017 році в сумі 3 922,40 тис. грн, за січень-вересень 2018 року в сумі 974,08 тис. гривень.

Крім того, в ході збору інформації, встановлено, що у 2016 році кошти, які профінансовано на виконання бюджетної програми за КПКВК 2809040 використано Головним управлінням в повному обсязі. У 2017 році залишок невикористаних відкритих асигнувань за КПКВК 2809040 в сумі 0,033 тис. грн повернуто до державного бюджету.

Так, планова кількість лабораторних або інструментальних досліджень і випробувань для здійснення державного нагляду (контролю) у 2017 році становила 72,4 тис. одиниць, фактична кількість проведених лабораторних або інструментальних досліджень і випробувань для здійснення державного нагляду (контролю) – 59,75 тис. грн, 82,53 %.

Із фактичної кількості проведених досліджень, 59,75 тис. од., порушення встановлені у 2,033 тис. од, що становить 3,4 % від проведених.

Планова кількість лабораторних або інструментальних досліджень і випробувань для здійснення державного нагляду (контролю) у 2018 році становила 14,65 тис. одиниць, фактична кількість проведених лабораторних або інструментальних досліджень і випробувань для здійснення державного нагляду (контролю) за січень-вересень 2018 року становила 14,65 тис. грн, 100 % від запланованих, порушення встановлені у 0,271 тис. од, що складає 1,9 % від проведених.

Слід зазначити, що по всіх відібраних у 2017 році зразках вартістю 61,80 тис. грн дослідження проведено у четвертому кварталі 2017 року.

По всіх відібраних у січні-вересні 2018 року зразках вартістю 2,30 тис. грн дослідження проведено.

У зв'язку із надходженням фінансування за КПКВК 2809040 у другій половині 2016 та 2017 року, необхідністю проведення тендерних процедур, фактично всі дослідження Головним управлінням проводилися у четвертому кварталі.

На виконання паспорту бюджетної програми на 2017 рік за КПКВК 2809040 «Проведення лабораторних випробувань, вимірювань, досліджень та експертизи під час здійснення державного контролю (нагляду)» проводилася процедура публічний закупівель шляхом застосування процедури відкритих торгів та переговорної процедури закупівлі.

Головне управління через авторизовані електронні майданчики оприлюднило на веб-порталі два оголошення про проведення процедури закупівлі, а саме: Оголошення про проведення відкритих торгів UA-2017-09-18-000669-а та Оголошення про проведення відкритих торгів UA-2017-10-10-002039-а, які включали в себе по три лоти (предмет закупівель), а саме:

Лот 1 - Лабораторні послуги з мікробіологічних та санітарно-хімічних досліджень харчових продуктів та води. Розмір бюджетного призначення за кошторисом (очікувана вартість) – 2 227 156,00 гривень.

Лот 2 – Лабораторні послуги щодо проведення інструментальних та окремих мікробіологічних (паразитологічних) досліджень. Розмір бюджетного призначення за кошторисом (очікувана вартість) – 1 279 398,00 гривень.

Лот 3 – Проведення лабораторних випробувань, вимірювань, досліджень та експертизи під час здійснення державного контролю, нагляду за додержанням законодавства про захист прав споживачів. Розмір бюджетного призначення за кошторисом (очікувана вартість) – 351 500,00 гривень.

При розміщенні двох оголошень про проведення відкритих торгів предмет закупівлі, його технічні та якісні характеристики, а також вимоги до учасника, які були визначені замовником у тендерній документації, не відрізнялися.

За результатами проведеної процедури відкритих торгів UA-2017-10-10-002039-а (лот № 1), у якій брало участь два учасника, обрано учасника та укладено договір із Сумським філіалом Державного науково-дослідного інституту з лабораторної діагностики та ветеринарно-санітарної експертизи.

Крім того, Головним управлінням двічі відмінено тендер, а саме - процедуру відкритих торгів UA-2017-09-18-000669-а (лот № 2 та №3) та UA-2017-10-10-002039-а (лот № 2 та № 3), у зв'язку з відсутністю достатньої кількості учасників - подано для участі в торгах менше двох тендерних пропозицій або взагалі жодної не подано.

В подальшому проведено дві переговорні процедури публічних закупівель (Повідомлення про намір укласти договір (під час застосування переговорної процедури) UA-2017-11-09-000041-а (лот № 3), Повідомлення про намір укласти договір (під час застосування переговорної процедури) UA-2017-11-10-002682-б (лот № 2) за результатами проведення процедури закупівлі UA-2017-10-10-002039-а (лот № 3) та UA-2017-11-10-002682-б (лот № 2), у яких брало участь по одному учаснику, та з якими укладено договори.

Слід відмітити, що Паспорт бюджетної програми за КПКВК 2809040 «Проведення лабораторних випробувань, вимірювань, досліджень та експертизи під час здійснення державного контролю (нагляду)» на 2017 рік

затверджено наказом Міністерства аграрної політики та продовольства і наказом Міністерства фінансів України від 16.08.2017 № 463/698, а перше Оголошення про проведення процедури відкритих торгів Головне управління оприлюднило на веб-порталі 18.09.2017, фактично через місяць після затвердження Паспорту бюджетної програми за КПКВК 2809040 на 2017 рік, у зв'язку з тривалим терміном надходження від Держпродспоживслужби технічних вимог до предмету закупівлі.

Заходи з надання лабораторних послуг з мікробіологічних та санітарно-хімічних досліджень харчових продуктів та води доцільно було б передбачати у загальному фінансуванні акредитованих лабораторій Держпродспоживслужби попередньо розробивши на законодавчому рівні порядок використання лабораторіями таких коштів.

Акредитовані лабораторії Держпродспоживслужби при отриманні рівномірного фінансування протягом року, матимуть більше часу для забору зразків (проб), та для проведення досліджень.

ВИСНОВОК

В ході проведеного аналізу законодавчої, нормативно-методологічної бази з питань діяльності Головного управління протягом 2016 – 2018 років та реалізації покладених на нього функцій і завдань; опрацювання даних статистичної та оперативної звітності; аналізу інформацій ЗМІ та інтернет-ресурсів з питань у досліджуваній сфері, встановлено ряд проблем та недоліків.

1. Так, кадровий дефіцит та дія мораторію на проведення планових заходів контролю у сфері господарської діяльності не сприяли виконанню Держпродспоживслужбою функцій та завдань в повному обсязі.

2. Неузгодженість нормативно-правової бази може призвести до неефективного здійснення Держпродспоживслужбою функції, в тому числі з контролю за дотриманням санітарного законодавства.

Після створення Держпродспоживслужби, законодавство, що регулювало питання діяльності реорганізованої Держсанепідслужби (Закони України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про захист населення від інфекційних хвороб»), не було адаптоване до умов діяльності новостворених центральних органів виконавчої влади – Держпродспоживслужби, Держпраці та лабораторних центрів Міністерства охорони здоров'я України.

Зокрема, ліквідовано інститут головних державних санітарних лікарів на рівні областей (міст, районів), виконання їх повноважень на рівні областей (міст, районів) в створеній Держпродспоживслужбі не дає можливості застосовувати повною мірою заходи щодо припинення порушень санітарного законодавства як суб'єктами господарської діяльності, так і органами виконавчої влади.

Відсутні затверджені Міністерством охорони здоров'я України, як центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики в сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, уніфіковані акти для здійснення державного санітарно-

епідеміологічного нагляду за діяльністю загальноосвітніх шкіл, оздоровчих та відпочинкових закладів, полігонів та місць видалення відходів, закладів індустрії краси.

Існуючі уніфіковані акти по лікувально-профілактичних та дошкільних навчальних закладах, затверджені наказом Міністерством охорони здоров'я України від 10.04.2013 № 287, не відповідають повною мірою вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 342 «Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)», а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) щодо врахування критеріїв ризику діяльності об'єктів в більшості положень містять посилення на скасовані санітарні норми і правила, що не дає можливості їх повноцінного використання.

Потребують розробки та затвердження на рівні Міністерства охорони здоров'я України, як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики в сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, застарілі нормативні документи щодо дотримання санітарного законодавства в діяльності загальноосвітніх, оздоровчих закладів, установ сфери індустрії краси (перукарні, салони).

Замість скасованих санітарних правил для лікувально-профілактичних закладів, місць видалення та утилізації відходів, охорони атмосферного повітря необхідне прийняття нових. Їх відсутність не дозволяє здійснювати повноцінний плановий санітарно-епідеміологічний нагляд за безпекою середовища життєдіяльності людини, зокрема у в сферах господарської діяльності з медичної практики, поводження з відходами, в тому числі токсичними промисловими відходами, при здійсненні викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря.

Потребує затвердження порядок підвищення кваліфікації медичних працівників структурних підрозділів Держпродспоживслужби з питань дотримання санітарного законодавства, які не є державними службовцями.

Необхідно вирішення питання щодо кадрового забезпечення фахівцями, які пройшли підготовку та спеціалізацію за напрямком «Медико-профілактична справа», оскільки підготовка фахівців у медичних навчальних закладах всіх рівнів акредитації з даної спеціальності не проводиться.

3. Недосконалість процедури затвердження необхідних нормативно-правових актів для бюджетних програм призводить до неповного охоплення заходів державного нагляду та контролю лабораторно-інструментальними дослідженнями

Заходи з надання лабораторних послуг з мікробіологічних та санітарно-хімічних досліджень харчових продуктів та води доцільно було б передбачати у загальному фінансуванні акредитованих лабораторій Держпродспоживслужби по бюджетній програмі попередньо розробивши на законодавчому рівні порядок використання лабораторіями таких коштів.

Акредитовані лабораторії Держпродспоживслужби при отриманні рівномірного фінансування протягом року, матимуть більше часу для забору зразків (проб) та проведення досліджень.

4. Неузгодженість нормативно-правової бази та застаріла система штрафів за порушення норм законодавства, контроль за дотриманням яких покладено на Держпродспоживслужбу, негативно впливають на зменшення рівня таких правопорушень та не сприяють наповненню бюджетів різних рівнів.

Аналізом відповідних статей КУпАП, за якими Держпродспоживслужба накладає адміністративні стягнення, встановлено, що рівень штрафів, які на даний час застосовуються, був визначений Законом України від 07.02.1997 №55/97-ВР «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення адміністративної відповідальності у вигляді

штрафу», з того часу розміри штрафів не переглядались, тоді як із введення нових тарифів, у 1997 році, по 2017 рік ріст інфляції склав 1303,83 %.

За результатом виявлених недоліків пропонується:

1. На рівні Кабінету Міністрів України:

1.1. Ініціювати прискорення прийняття на законодавчому рівні змін до законодавчих актів «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про захист населення від інфекційних хвороб» та інших нормативно-правових актів, які регулюють питання здійснення державного нагляду (контролю) в сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення (питне водопостачання, оцінка впливу на довкілля, охорона атмосферного повітря, поводження з відходами, тощо.)

1.2. Із метою спонукання підприємств до своєчасного та у повному обсязі усунення виявлених порушень чинного законодавства та недопущення їх у подальшому, доцільно внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 №8073 в частинах:

- можливості застосування заходів адміністративного впливу за порушення санітарного законодавства посадовими особами органів Держпродспоживслужби;

- ст. 244 щодо можливості державним інспекторам Держпродспоживслужби у сфері насінництва та розсадництва розглядати справи про адміністративні правопорушення у зазначеній сфері;

- перегляд сум штрафів за ст. 42, ст. 83-1, ст. 104-1, ст. 105, ст. 106, ст. 107, ст. 155, ст. 155-2, ст. 165-2, ст. 188-2, ст. 188-3, ст.188-37, та збільшення їх сум в залежності від скоєного порушення, в п'ять-десять разів.

1.3. Внести зміни до розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 № 564-р «Про уповноваження Голови Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів на затвердження та підписання окремих видів документів» щодо покладання повноважень головних державних санітарних лікарів областей на посадових осіб Головних управлінь Держпродспоживслужби у відповідних областях.

1.4. Внести зміни у Додаток 1 до Постанови Кабінету Міністрів від 28.12.2011 №1348 (в редакції постанови КМУ від 29.08.2018 №676) «Деякі питання надання послуг Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, органами та установами, що належать до сфери її управління вартість послуг», в частині надання на платній основі послуг та визначитись із їх вартістю:

- проведення огляду під час реєстрації, перереєстрації та зняття з обліку трактора, причепа, комбайна та іншої самохідної сільськогосподарської техніки;

- послуги щодо складання іспиту для одержання посвідчення тракториста – машиніста (теоретичного та практичного) із наданням посвідчень тракториста-машиніста;

- послуга щодо видачі державного номерного знака, номерного знака «Транзит», свідоцтва про реєстрацію машин, посвідчення тракториста-машиніста.

1.5. Ініціювати внесення змін до нормативно-правових актів в частині закріплення за Держпродспоживслужби статусу центрального органу виконавчої влади, що реалізовує державну політику з контролю за цінами.

1.6. Ініціювати внесення змін до законодавства в частині передачі функції із здійснення державного нагляду (контроль) за дотриманням вимог законодавства з питань туристичної діяльності до органу ліцензування – Мінекономрозвитку.

1.7. Ініціювати внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13.06.2002 №803 «Про заходи щодо проведення моніторингу цін і тарифів на споживчому ринку» щодо включення до Переліку соціально значущих товарів і послуг, за яким проводитиметься постійний моніторинг цін і тарифів на споживчому ринку регіонів, лікарських засобів, які беруть участь у програмі «Доступні ліки».

2. На рівні Міністерства фінансів України та Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України:

З метою підвищення ефективності виконання Службою функцій державного контролю (нагляду) ініціювати питання щодо затвердження уніфікованих актів перевірок відповідно до вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Заходи з надання лабораторних послуг з мікробіологічних та санітарно-хімічних досліджень харчових продуктів та води передбачати у загальному фінансуванні акредитованих лабораторій Держпродспоживслужби по бюджетних програмах, попередньо розробивши на законодавчому рівні порядок використання лабораторіями таких коштів.

3. На рівні Міністерства охорони здоров'я України та Держпродспоживслужби відповідно до повноважень:

3.1. Розробити та затвердити на заміну застарілих нормативних документів щодо дотримання санітарного законодавства в діяльності загальноосвітніх, оздоровчих закладів, установ сфери індустрії краси, нові, адаптовані під сучасне законодавство.

3.2. Розробити та затвердити замість скасованих санітарних правил для лікувально-профілактичних закладів, полігонів та місць видалення та утилізації відходів, охорони атмосферного повітря, нові, адаптовані під сучасне законодавство.

3.3. Розробити та затвердити уніфіковані форми актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю)» уніфікованих актів для здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду за діяльністю загальноосвітніх шкіл, оздоровчих та відпочинкових закладів, полігонів та місць видалення відходів, закладів індустрії краси, а також внесення змін до уніфікованих актів по лікувально-профілактичних та дошкільних навчальних закладах, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 10.04.2013 № 287.

3.4. Розробити та затвердити уніфіковані акти на проведення вакцинації, обов'язково передбачивши ідентифікацію особи, яка прийняла роботи, із додаванням списків із адресами фізичних осіб, власників тварин чи птиці, де

проведено вакцинацію; а також акти виконаних робіт на проведення дезінфекції, де передбачити реквізити отримувача даної послуги із можливістю його ідентифікації (адресу, прізвище, ім'я, по-батькові), а також зазначити причини проведення дезінфекції саме в цьому господарстві із посиланням на відповідні лабораторні дослідження.

3.5. Затвердити порядок підвищення кваліфікації медичних працівників структурних підрозділів Держпродспоживслужби з питань дотримання санітарного законодавства, які не є державними службовцями; ініціювати відновлення підготовки та спеціалізації фахівців за напрямком «Медико-профілактична справа».

3.6. Внести зміни до п. 4 діючого Положення про Головне управління Держпродспоживслужби в Сумській області, затвердженого наказом Держпродспоживслужби від 17.07.2017 №564, де виключити із повноваження Головного управління виконання функції у сфері державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства за вмістом залишкової кількості пестицидів і агрохімікатів в імпортованих лікарських травах.

4. На рівні Головного управління Держпродспоживслужби у Сумській області:

Активізувати роботу по заповненню вакансій шляхом:

- взаємодії із навчальними закладами відповідних рівнів акредитацій для залучення до участі у конкурсах на заміщення вакантних посад їх випускників;

- проведення конкурсів на заміщення вакантних посад державних службовців;

- співпраці із регіональними центрами зайнятості Сумської області щодо заповнення посад недержавних службовців, у тому числі у районних підрозділах Головного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 №442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 №1092 «Про утворення територіальних органів Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів».
4. Наказ Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів від 22.11.2016 №436 «Про реорганізацію територіальних органів Держпродспоживслужби».
5. Положення про Головне управління, затверджене наказом Держпродспоживслужби від 25.02.2016 № 21.
6. Положення про Головне управління, затверджено наказом Держпродспоживслужби від 17.07.2017 №564.
7. Закон України від 03.12.2016 №1728-VIII «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 №1104 «Про затвердження переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».
9. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V
10. Інструкція про порядок накладання і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства затверджена наказом Міністерства охорони здоров'я України від 14.04.1995 № 64.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 №8073.
12. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-XII.

13. Паспорт бюджетної програми за КПКВК 2809040 «Здійснення державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів» на 2016 рік.

14. Паспорт бюджетної програми за КПКВК 2809040 «Проведення лабораторних випробувань, вимірювань, досліджень та експертиза під час здійснення державного контролю (нагляду)» на 2017-2018 роки.

15. Матеріали сайту: www.dpss-sumy.gov.ua

16. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI, із змінами.

17. Положення з бухгалтерського обліку необоротних активів бюджетних установ затвердженого Наказом Міністерства фінансів України від 26.06.2013 № 611.

18. Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 №1017 (із змінами).

19. Методика розрахунку орендної плати за державне майно та пропозиції її розподілу затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 04.10.1995 № 786.

20. Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.1999 № 1109 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 19.08.2002 № 1217).

21. Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» від 23.12.1997 № 771/97-ВР.

22. Методичні рекомендації щодо проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання бюджетної програми, затверджених наказом Головки КРУ України від 15 грудня 2005 року № 444.

23. Паспорти бюджетної програми за КПКВК 2809010 «Керівництво та управління у сфері безпечності харчових продуктів та захисту споживачів» на 2016-2018 роки.

24. Паспорти бюджетної програми за КПКВК 2809020 «Протиєпізоотичні заходи та участь у Міжнародному протиєпізоотичному бюро» на 2016-2018 роки.

25. Паспорти бюджетної програми за КПКВК 2809030 «Організація та регулювання діяльності установ в системі Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів» на 2018 рік.

26. Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 №228.

27. Правила складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098.

28. Типове положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів), затверджене наказом Міністерства соціальної політики України 13.06.2016 №646.

29. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.2002 №1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери.

30. Порядок обчислення стажу державної служби, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 №229.

31. Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 №15.

32. Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 06.06.2016 №289.

33. Порядок надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 №500.

34. Наказ Держпродспоживслужби від 20.04.2016 №47 «Про утворення комісії з приймання-передачі цілісних майнових комплексів Держветфітослужби».

35. Наказ Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів від 20.04.2016 №48 «Про утворення комісії з приймання-передачі цілісних майнових комплексів Держспоживінспекції».

36. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 №260-р «Питання Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів».

37. Наказ Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України від 16.01.2016 №36 «Про реорганізацію територіальних органів Державної ветеринарної та фітосанітарної служби».

38. Порядок відбору зразків продукції для визначення її якісних показників затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 31.10.2007 № 1280.

39. Порядок відбору зразків продукції тваринного, рослинного і біотехнологічного походження для проведення досліджень затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 14.06.2002 № 833.

40. Закон України «Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції» від 19.05.2011 №3390-VI.

41. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення протиепізоотичних заходів, та перелік послуг спеціалістів ветеринарної медицини, які провадять ветеринарну практику, за здійснення обов'язкових або необхідних протиепізоотичних заходів та розмірів їх оплати, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 23.04.2008 № 413.

42. Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 № 1645-III.

43. Закон України «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» від 06.02.2003 № 486-IV.

44. Розміри плати за послуги, які надаються регіональними службами державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті і установами, що належать до сфери управління Державної ветеринарної та санітарної служби, з питань ветеринарної медицини, затверджені Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 13.02.2013 №96 (у редакції Наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України від 26.01.2016 №18).

45. Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробовуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» від 31.05.2007 № 1103-V.