

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»
Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

студентки Дворядкіної Альони Сергіївни

академічної групи 281м-22з-1 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Удосконалення діяльності з державного нагляду (контролю)
за суб'єктами господарювання (на прикладі
Держпродспоживслужби України)»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Чикаренко І.А.			
розділів:				

Рецензент:				
-------------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:	Вишневська О.В.			
------------------------	-----------------	--	--	--

Дніпро
2023

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи магістра на тему «Удосконалення діяльності з державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарювання (на прикладі Держпродспоживслужби України)».

85 с., 2 табл., 2 рис., 54 джерела, 2 додатки.

ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД (КОНТРОЛЬ), РЕФОРМУВАННЯ, СУБ'ЄКТИ ГОСПОДАРЮВАННЯ, ДЕРЖПРОДСПОЖИВСЛУЖБА, БЕЗПЕЧНІСТЬ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ, ЗАХИСТ СПОЖИВАЧІВ НА ДЕРЖАВНОМУ КОРДОНІ, ПЕРЕВІРКИ, ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВІ ПІДХОДИ, ІНФОРМАЦІЙНО- РОЗ'ЯСНЮВАЛЬНА РОБОТА

Об'єкт дослідження – реалізація функції державного нагляду (контролю) в Україні.

Предмет дослідження – удосконалення діяльності з державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарювання (на прикладі Держпродспожив-служби України).

Мета дослідження – підготувати пропозиції щодо удосконалення діяльності з державного нагляду (контролю) Держпродспоживслужби України на основі запровадження програмно-цільових підходів та інформаційно-роз'яснювальної роботи.

У першому розділі охарактеризовано поняття державного нагляду (контролю); проаналізовано ключові положення державної політики щодо реформування системи державного нагляду (контролю) в Україні.

У другому розділі проаналізовано роль Держпродспоживслужби України у реалізації функції державного нагляду (контролю); досліджено відповідний європейський та вітчизняний досвід здійснення контролю безпеки харчових продуктів та інших виробів (на прикладі Східного міжрегіонального головного управління Держпродспоживслужби на державному кордоні).

У третьому розділі надано пропозиції щодо удосконалення діяльності Держпродспоживслужби на основі програмно-цільових підходів та інформаційно-роз'яснювальної роботи.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи державного нагляду (контролю) в Україні, одним із яких є Східне

міжрегіональне головне управління Держпродспоживслужби на
державному кордоні.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's thesis on the topic "Improvement of state supervision (control) over business entities (on the example of the State Service of Ukraine on Food Safety and Consumer Protection)".

85 pages, 2 figures, 2 tables, 54 sources, 2 applications.

STATE SUPERVISION (CONTROL), REFORM, BUSINESS ENTITIES, STATE FOOD AND CONSUMER SERVICE, FOOD SAFETY AND CONSUMER PROTECTION AT THE STATE BORDER, INSPECTIONS, PROGRAMME-TARGETED APPROACHES, OUTREACH ACTIVITIES.

The object of the research is implementation of state supervision (control) in Ukraine.

The subject of the research is improvement of state supervision (control) over business entities (based on the example of the State Service of Ukraine for Food Safety and Consumer Protection).

The purpose of the qualification thesis is to prepare proposals for improving the activities of state supervision (control) of the State Service of Ukraine on Food Safety and Consumer Protection through the introduction of programme-based approaches.

In the first chapter describes the concept of state supervision (control); key provisions of the state policy on reforming the system of state supervision (control) in Ukraine are analysed.

The second chapter analyzes the role of the State Service of Ukraine on Food Safety and Consumer Protection in implementing the function of state supervision (control); the relevant European and domestic experience of controlling the safety of food and other products (on the example of the Eastern Interregional Main Directorate of the State Service of Ukraine on Food Safety and Consumer Protection at the State Border) is studied.

In the third chapter provides proposals for improving the activities of the State Service of Ukraine for Food Safety and Consumer Protection based on programme-targeted approaches and outreach activities.

Scope of practical application of work results: the state supervision (control) bodies in Ukraine, one of which is the Eastern Interregional Main

Directorate of the State Service of Ukraine for Food Safety and Consumer Protection at the state border.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1	
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ.....	8
1.1. Поняття державного нагляду та державного контролю: загальні риси та характерні особливості	8
1.2. Формування державної політики у сфері державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарювання: концептуальні та організаційно-правові засади	18
1.3. Реалізація державної політики з реформування системи державного нагляду (контролю): проблеми та шляхи їх розв'язання	26
РОЗДІЛ 2	
ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ З ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ ТА ЗАХИСТУ СПОЖИВАЧІВ ...	32
2.1. Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів та її роль у реалізації функції державного нагляду (контролю)	32
2.2. Європейський досвід організації діяльності з державного нагляду і контролю безпеки харчових продуктів та захисту споживачів	38
2.3. Організація діяльності органу державного нагляду (контролю) безпеки харчових продуктів та захисту споживачів (на прикладі Східного міжрегіонального головного управління Держпродспоживслужби на державному кордоні)	44
РОЗДІЛ 3	
ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ ТА ЗАХИСТУ СПОЖИВАЧІВ	57
3.1. Застосування програмно-цільових підходів для удосконалення діяльності Держпродспоживслужби України	57
3.2. Упровадження механізму інформаційно-роз'яснювальної роботи з операторами ринку харчових продуктів і кормів	69
ВИСНОВКИ.....	79
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	86
ДОДАТКИ.....	93

ВСТУП

За весь період незалежності України питання участі держави у регулюванні діяльності суб'єктів господарювання у різних галузях промисловості та сферах виробництва не втрачають своєї актуальності. Особливо це спостерігається у часовому вимірі: якщо у стародавні віка роль держави в регулюванні економіки та діяльності окремих її інститутів не вважалася першочерговою, то в умовах ринкової економіки ситуація змінилася: однією з найважливіших регулюючих функцій держави є функція державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності (а саме діяльності, у тому числі підприємницької, пов'язаної з виробництвом і обміном матеріальних та нематеріальних благ, що виступають у формі товару – продукції, технологій, послуг), успішна реалізація якого забезпечує законність і дисципліну в публічному управлінні та суспільстві загалом. Тому сьогодні переважна більшість науковців і практиків пропонує застосовувати різні підходи та інструменти задля підвищення ролі держави у регулюванні діяльності суб'єктів господарювання у різних галузях промисловості та сферах виробництва суспільних благ.

В Україні державний нагляд і державний контроль у відповідних сферах господарської діяльності здійснюють уповноважені органи державного нагляду (контролю), до яких, зокрема, віднесено і Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужбу України), яку було утворено у вересні 2014 року на базі Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, з приєднанням Державної інспекції з питань захисту прав споживачів і Державної санітарно-епідеміологічної служби.

Слід зазначити, що діяльність з державного нагляду (контролю) регламентується значною кількістю нормативно-правових документів – законів України, підзаконних актів, урядових постанов, розпоряджень тощо, кількість яких під час війни значно збільшилася, що обумовлено

необхідністю внесення певних змін та мораторіїв до цих законодавчих документів. Змістовно вони побудовані з позицій діяльності кожного окремого органу державного нагляду (контролю), що не сприяє досягненню їх спільної мети в реалізації функцій нагляду та контролю за дотриманням чинного законодавства суб'єктами господарської діяльності. Крім того, поява значної кількості нових нормативно-правових актів створює передумови для дезінтеграції діяльності органів державного нагляду (контролю), дублювання сфер їх контролю та повноважень, що ускладнює роботу органів державного нагляду (контролю).

Саме тому особливого значення набуває пошук науково-обґрунтованих підходів та інструментів удосконалення діяльності органів державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарювання, зокрема, Держпродспоживслужби України, що забезпечить одержання принципового нового результату у вигляді системної інформації про порушення вимог законодавства та системних дій щодо запобігання порушенням цих вимог.

Охарактеризуємо об'єкт, предмет, мету та завдання нашого магістерського дослідження.

Об'єкт дослідження – реалізація функції державного нагляду (контролю) в Україні.

Предмет дослідження – удосконалення діяльності з державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарювання (на прикладі Держпродспоживслужби України).

Мета дослідження – підготувати пропозиції щодо удосконалення діяльності з державного нагляду (контролю) Держпродспоживслужби України на основі запровадження програмно-цільових підходів.

Завдання дослідження, які визначені відповідно до мети магістерської роботи, полягають у такому:

– дослідити поняття державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарювання: охарактеризувати його мету, завдання та основні види;

– охарактеризувати ключові положення державної політики щодо реформування системи державного нагляду (контролю) в Україні та її законодавче підґрунтя;

– розглянути мету і завдання діяльності Держпродспоживслужби України та її роль у реалізації функції державного нагляду (контролю);

– дослідити та узагальнити європейський досвід організації діяльності з державного нагляду (контролю) безпечності харчових продуктів;

– проаналізувати сучасний стан і проблеми організації діяльності органу державного нагляду (контролю) безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (на прикладі Східного міжрегіонального головного управління Держпродспоживслужби на державному кордоні);

– підготувати пропозиції щодо удосконалення діяльності Держпродспоживслужби України на основі запровадження програмно-цільових підходів та підвищення ефективності інформаційно-роз'яснювальної роботи.

Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

Для написання магістерської роботи використовувалися різноманітні методи наукового та емпіричного дослідження. Найбільш широко нами застосовувалися методи аналізу та синтезу, класифікації та узагальнення, системний підхід, бенчмаркінг, методи порівняння й аналогії. Також було проведено глибокий аналіз та узагальнення наукової літератури, нормативно-правових актів та інших джерел інформації, які відображено у списку використаних джерел, і на які є посилання у тексті магістерської роботи.

Сфера практичного застосування результатів магістерського дослідження – органи державного нагляду (контролю) в Україні, одним із яких є Східне міжрегіональне головне управління Держпродспоживслужби на державному кордоні.

РОЗДІЛ 1

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

1.1. Поняття державного нагляду та державного контролю: загальні риси та характерні особливості

За весь період незалежності України питання участі держави у регулюванні діяльності суб'єктів господарювання у різних галузях промисловості та сферах виробництва не втрачають своєї актуальності. Особливо це спостерігається у часовому вимірі: якщо у стародавні віка роль держави в регулюванні економіки та діяльності окремих її інститутів не вважалася першочерговою, то в умовах ринкової економіки ситуація змінилася: однією з найважливіших регулюючих функцій держави є функція державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності (а саме діяльності, у тому числі підприємницької, пов'язаної з виробництвом і обміном матеріальних та нематеріальних благ, що виступають у формі товару – продукції, технологій, послуг), успішна реалізація якого забезпечує законність і дисципліну в публічному управлінні та суспільстві загалом. Тому сьогодні переважна більшість науковців і практиків пропонує застосовувати різні підходи та інструменти задля підвищення ролі держави у регулюванні діяльності суб'єктів господарювання у різних галузях промисловості та сферах виробництва суспільних благ. І особливого значення при цьому набуває пошук науково-обґрунтованих підходів та інструментів для удосконалення діяльності органів державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарювання, зокрема, Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужба України), що забезпечить одержання принципового нового результату у вигляді системної інформації про порушення вимог законодавства та здійснення конкретних заходів щодо запобігання порушенням цих вимог та зменшенню негативного впливу різних ризикових факторів.

Отже, в Україні державний нагляд і державний контроль у відповідних сферах господарської діяльності здійснюють уповноважені органи державного нагляду (контролю), до яких, як ми зазначили вище, віднесено і Держпродспоживслужбу України, яку було утворено у вересні 2014 року на базі Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, з приєднанням Державної інспекції з питань захисту прав споживачів і Державної санітарно-епідеміологічної служби.

Взагалі, у науковій літературі такі категорії, як «контроль» і «нагляд», вважаються різними поняттями, що надає підстави для їх розмежування, тому проаналізуємо їх зміст, використовуючи офіційне визначення, яке закріплено Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05 квітня 2007 року № 877-V [40].

На конституційному рівні, а саме ст. 42 Конституції України [13] закріплено, що держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю та безпечністю продукції й усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів. Зазначена конституційна норма реалізується через систему державного нагляду (контролю). Державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування у межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенню вимог законодавства суб'єктами господарювання й забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [50].

Автор праці Л. В. Сорока [50] зазначає, що державний нагляд (контроль) – це комплекс правових, організаційних, інформаційно-інспекційних заходів, що проводяться уповноваженими органами влади для виявлення, припинення й запобігання порушень правил здійснення суб'єктами господарювання з метою забезпечення якісної та безпечної

діяльності, захисту інтересів осіб, суспільства й держави, безпеки навколишнього природного середовища.

У свою чергу, в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [40] визначено, що державний нагляд і контроль здійснюється відповідно до законодавства, що визначає правові й організаційні засади, основні принципи та порядок їх здійснення у сфері господарської діяльності.

Слід зазначити, що у вказаному законі поняття «нагляд» і «контроль» збігаються, тому у переважній кількості наукових джерел, а також в окремих нормативно-правових актах ці поняття застосовуються як рівнозначні. Так, зокрема, відповідно до ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» [33] державний нагляд – це діяльність спеціально уповноважених органів виконавчої влади з контролю за додержанням підприємцями стандартів, норм і правил під час виробництва та випуску продукції (виконанні робіт, наданні послуг) з метою забезпечення інтересів суспільства і споживачів в її належній якості, безпечної для життя, здоров'я й майна людей і навколишнього середовища. У результаті поняття «нагляд» практично ототожнюється із поняттям «контроль» [50].

Разом з тими, окремі науковці розглядають нагляд як різновид контролю, вказуючи, що державний контроль, на відміну від нагляду, є повсякденним, безперервним, здійснюється як органами законодавчої, виконавчої та судової влади, так і численними спеціально утвореними для цього контролюючими органами. Тому контроль вказаними науковцями розглядається як родове поняття, що охоплює нагляд, певний різновид контролю [50; 54].

Має місце і інша думка науковців, що навпаки, нагляд є складовою частиною контролю із властивими специфічними ознаками, до яких можна віднести: збирання потрібних знань про діяльність піднаглядного об'єкта, їх оцінювання, перевірку дотримання норм права, спеціальних правил, установлених на об'єктах, що перебувають під наглядом; організаційну

непідпорядкованість об'єкта органу, що здійснює нагляд; застосування відповідних, наданих йому законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність об'єкта [3; 50].

Отже, усталеного тлумачення понять контролю і нагляду у науковій літературі майже не існує. Разом з тим, ці поняття вживаються як окремо, так і згідно із Законом України [40], інтегровано, а саме: нагляд (контроль), проте все ж-таки, на наш погляд, це різні, хоча і взаємопов'язані (взаємозалежні) речі, які мають свої відмінності (особливості) та спільні риси.

Як зазначає автор праці [50], до спільних ознак відноситься те, що діяльність з державного нагляду (контролю) регламентуються виключно Законом України [40], яким визначаються повноваження органів державного нагляду (контролю), а також «спосіб і форми їх адміністративно-правового забезпечення і реалізації» [50]. Дійсно, саме Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [40] встановлено:

- органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності;
- види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю);
- повноваження органів державного нагляду (контролю) із зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг;
- вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності;
- спосіб і форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю);
- санкції за порушення вимог законодавства й перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа [40].

Крім того, орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарської діяльності та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю) [40]. Автор праці Л. В. Сорока [50] наводить такий приклад: у Законі України «Про космічну діяльність» [37] вказується, що центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізовує державну політику у сфері космічної діяльності, в межах своєї компетенції здійснює, зокрема, державний нагляд (контроль) за дотриманням суб'єктами космічної діяльності України приватної форми власності законодавства про космічну діяльність в Україні в порядку, передбаченому Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Також він затверджує порядок діяльності представництв замовника – центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері космічної діяльності, з контролю якості та прийняття космічної техніки й іншої продукції; здійснює контроль за дотриманням державними підприємствами, установами й організаціями законодавства та міжнародних договорів України в космічній сфері, зокрема й під час здійснення ними зовнішньоекономічної діяльності [37; 50].

До характерних особливостей, що розмежовують поняття «нагляду» і «контролю», відносяться, насамперед, межі їх втручання. Наприклад, у праці [5] зазначається, що нагляд визначається компетенцією суб'єкта відповідного органу державної влади тільки у вигляді перевірки законності дій об'єкта нагляду, а наглядові органи не уповноважені давати оцінку діяльності піднаглядних об'єктів із приводу доцільності та втручатися в господарську діяльність [5; 50]. У свою чергу, у разі виявлення відхилень під час внутрішньо організаційної контрольної діяльності (внутрішній контроль) передбачаються заходи для виправлення (коригування) виявлених відхилень, а в разі зовнішнього контролю – їх фіксація та вжиття заходів адміністративного примусу [5].

Також відрізняє державний контроль від державного нагляду те, що контролюючий орган має право втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності [50].

З погляду організаційного взаємозв'язку контролюючого суб'єкта і контрольованого об'єкта, розрізняють такі види контролю: внутрішній (внутрішньовідомчий) і зовнішній (надвідомчий). Внутрішній контроль здійснюється за діяльністю органів, які є адміністративно підпорядковані – у більшості випадків він відбувається у формі інспектування. Зовнішній контроль здійснюється органами, наділеними контрольними повноваженнями щодо організаційно не підпорядкованих об'єктів, і в основному стосується однієї зі сторін їх діяльності.

Особливу увагу при розгляді видів контролю у сфері публічного управління та адміністрування приділено внутрішньому (адміністративному) контролю, що є відомчим контролем для періодичної перевірки виконання рішень об'єктами управління та відіграє важливу роль у зміцненні державної дисципліни, законності під час формування органів державного управління, у підвищенні їх виконавської дисципліни. Для підвищення дієвості даного виду контролю пропонують запровадження стандартів внутрішнього контролю (наприклад, стандарти Міжнародної організації вищих аудиторських установ [14]).

За сферою, що підлягає контролю в державній установі, розрізняють такі види контролю: управлінський (процес спостереження за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування та її регулювання з метою полегшення виконання організаційних завдань) і бюджетний (здійснюється у формі різних видів перевірок з метою виявлення відповідності здійснюваних видатків попередньо затверджуваним кошторисам).

На рис. 1.1 наведено прийнятну класифікацію видів контролю у публічному управлінні [14].

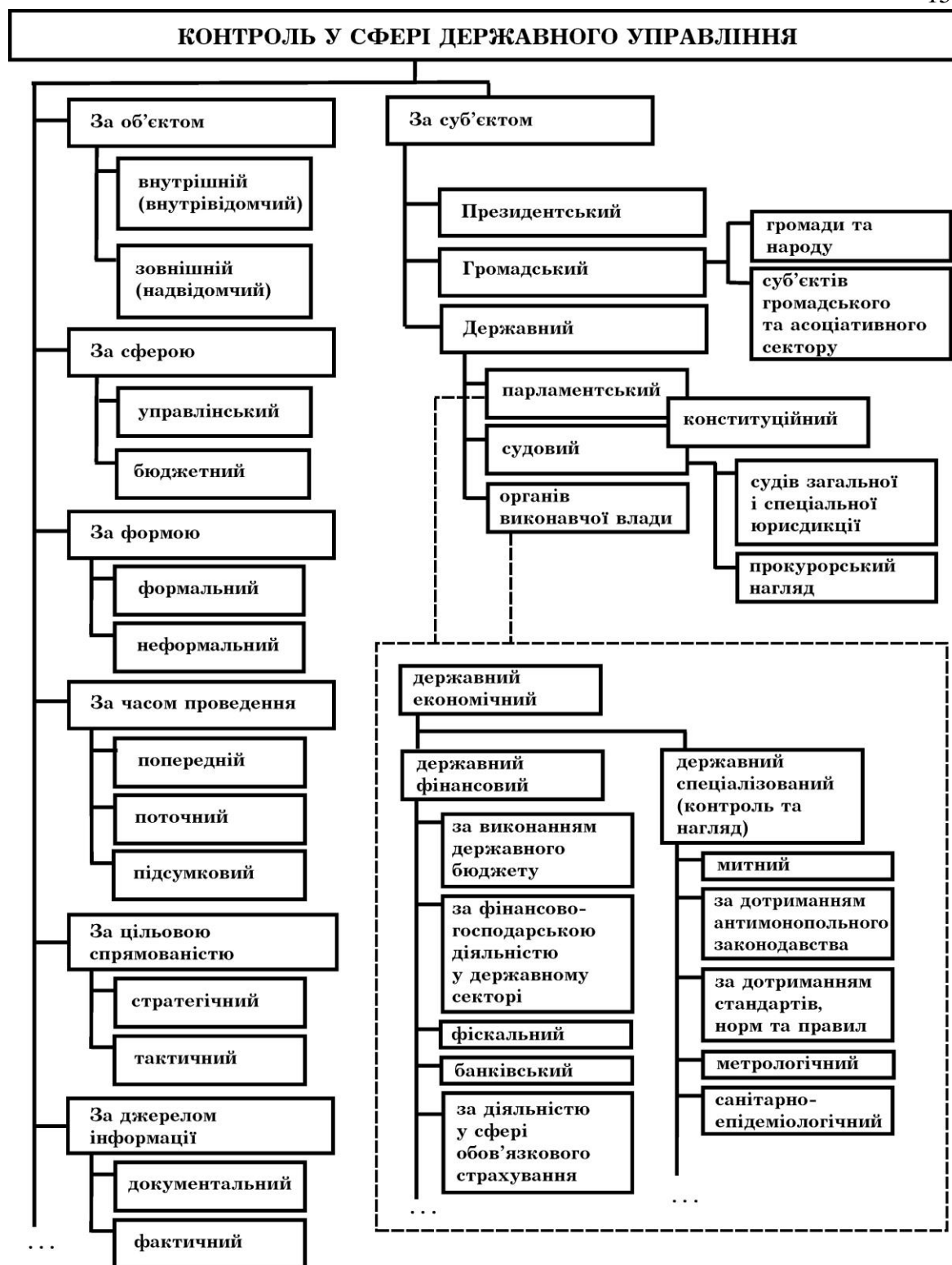


Рис. 1.1. Види контролю у сфері публічного управління [14]

Дуже поширеним стає розуміння того, що в системі публічного управління слід визначити такі напрями контролю, що стосуються найбільш важливих сфер життєдіяльності держави й прав, свобод та інтересів громадян і суспільства загалом. Тільки такий підхід дасть можливість наблизитися до дійового та ефективного контролю, який сприятиме підвищенню ефективності державного управління і відповідно

посиленню стабільності в державі. Тому надзвичайно важливим є визначення мети контролю для кожної з гілок влади [14].

У праці [12] узагальнено види державного контролю та нагляду, які існують в Україні, та зведено у табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Види державного контролю та нагляду в Україні [12]

№	Види державного контролю та нагляду	Організаційно-структурне забезпечення реалізації контролю та нагляду
1	у сфері виконавчої влади	Уповноважені органи державного контролю та нагляду
	у сфері господарської діяльності	
2.1	внутрішній	
	відомчий (галузевий)	Структурно вищий орган державного контролю та нагляду
	надвідомчий (міжгалузевий)	Структурно незалежний орган державного контролю та нагляду
2.2	зовнішній	
	парламентський	Комітети Верховної ради України
	президентський	Контрольні управління у складі Адміністрації Президента
	судовий	Суди різних інстанцій
	прокурорський	Прокуратура
3	фінансовий	Державні інспекції, управління, служби
	банківський	
	податковий	
	статистичний	
	страховий	
	валютний	
	митний	Державні установи (інспекції, управління, служби)
	за виконанням управлінських рішень	
	за дотриманням антимонопольного законодавства	
	за дотриманням бюджетного законодавства	
за дотриманням порядку проведення розрахунків		
за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів		
за використанням державного та комунального майна		
4	загальний	Держкомстат, Держспоживстандарт
	спеціальний	Прокуратура, антимонопольний комітет, митниця, податкова служба

Ураховуючи складність процесів і різноманіття проявів контролюючої діяльності та динамічні зміни в навколишньому середовищі, види контролю можна класифікувати за багатьма ознаками. У праці [1] В. Бакуменко зазначає, що залежно від того, контролюються головні функції чи допоміжні, розрізняють адміністративний і технічний контроль. Можливим є також виокремлення контролю залежно від застосування його до певного аспекту функціонування організації (юридичний, фінансовий, матеріальний, виконання доручень органів державного управління, діловодства тощо) чи до управління нею загалом (контроль системи управління). У класифікації видів так званої «контрольної влади» включені і такі класифікаційні ознаки: за ступенем охоплення підконтрольного об'єкта (вибірковий, комплексний, повний, суцільний; тематичний, частковий), за місцем здійснення (безпосередній, дистанційний).

Також, до класифікації видів контролю в державному управлінні можна додати такі види контролю: за тривалістю контролюючих дій (постійно діючий, періодичний); залежно від обсягів контролю (загальний або суцільний, спеціальний або вибірковий); залежно від функцій, що контролюються (допоміжний, адміністративний) [14].

Залежно від суб'єктів контролю і характеру контрольної діяльності виділяють президентський контроль, громадський контроль і державний контроль, який інституціолізований за гілками державної влади. Особливу роль відіграє президентський контроль – його здійснення спрямоване на забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади всіх рівнів і ланок для забезпечення добробуту суспільства [14].

У процесі розбудови громадянського суспільства особливого значення набуває громадський контроль. Суб'єктами громадського контролю є громадські об'єднання і політичні партії, професійні спілки, молодіжні та інші громадські організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, а також окремі громадяни. Можна виокремити контроль громади та народу

й контроль суб'єктів громадського чи асоціативного сектору, у тому числі контроль партій.

Контроль, інституціолізований за гілками державної влади, представлений парламентським, судовим контролем та контролем органів виконавчої влади. Здійснення парламентського контролю забезпечує Верховна Рада України. Основними формами парламентського контролю в Україні є депутатський запит, діяльність Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та Рахункової палати. Згідно з Конституцією до компетенції Верховної Ради належить також здійснення контролю виконання державного бюджету та контролю діяльності Кабінету Міністрів.

Специфічним видом контролю є конституційний контроль. В Україні застосовуються дві форми конституційного контролю: перевірка конституційності законів ще на стадії їх проходження через парламент та в експертизі законопроектів; перевірка на конституційність законів, що вже прийняті й набули чинності та використовуються (питання Конституційного суду) [14].

Судовий контроль в Україні здійснює система судів загальної і спеціальної юрисдикції. Особливість прокурорського нагляду полягає в тому, що прокуратура не наділена правом застосування прямих заходів впливу на порушників закону й здійснює це шляхом внесення відповідних протестів, приписів і, якщо протести не задовольняються, то передачі їх до суду.

Контроль у сфері державного управління тією чи іншою мірою здійснюють усі органи виконавчої влади. Проте зміст контрольної діяльності, обсяг, форми та методи й власне призначення мають у різних суб'єктів істотні відмінності. Для одних органів контроль є основною діяльністю, для інших – елементом під час виконання основної функції. Тому контроль у сфері управління здійснюють як спеціальні органи контролю, так і органи загальної компетенції.

Резюмуючи вищезазначене, підкреслимо, що здійснювати державний нагляд (контроль) може уповноважений законодавством орган державної влади, який реалізує діяльність у межах своїх компетенцій та

повноважень, які регламентуються на законодавчому рівні. У такому випадку можна стверджувати, ще цей орган виконую одну зі спеціальних функцій держави.

1.2. Формування державної політики у сфері державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарювання: концептуальні та організаційно-правові засади

Після Революції Гідності та завершення режиму Януковича новим урядом України докладалося багато зусиль задля перетворення системи державного нагляду та контролю на систему, що буде здатною створити механізми зворотного зв'язку, які б забезпечували захист та потреби людей у державній і приватній сферах. Дійсно, будь-яка система публічного управління неможлива без контролю, оскільки контроль (за теорією менеджменту) є однією з головних функцій управління організаціями.

У довоєнний період в Україні вже був побудований та функціонував розгалужений комплекс інститутів у сфері державного управління всіх рівнів, що реалізував різноманітні види державного контролю та нагляду. На підставі вивчення основні видів і форм здійснення контролю в державному управлінні нашої країни, що розглянуті в чисельних наукових працях вітчизняних фахівців, про які йшлося у попередньому підрозділі (див. п. 1.1).

Розглянемо детальніше такий вид контролю у сфері публічного управління, як зовнішній (або надвідомчий) контроль з боку центральних органів виконавчої влади, органів державного управління зі спеціальним статусом, служб та інспекцій у складі центральних органів виконавчої влади щодо організаційно не підпорядкованих об'єктів.

В Україні діє декілька десятків органів виконавчої влади, які здійснюють функції державного контролю (нагляду) за суб'єктами господарювання. Контроль з боку держави, особливо – державний спеціалізований нагляд (контроль), здійснюється за додержанням понад 30-ти основоположних «блок-постів» чинного законодавства у п'яти

сферах державного управління (економіка, екологія та охорона навколишнього природного середовища, соціальна сфера, охорона правопорядку та боротьба зі злочинністю, оборона та державна безпека) [14].

Як зазначалося нами вище, у фаховій літературі з публічного управління ще не склалося однозначного тлумачення означеного виду контролю. Так, за класифікацією, що наведена в роботі [14] – це реалізація окремих функцій міжгалузевого контролю. В інших роботах такий вид контролю віднесено до зовнішнього фінансового контролю, який має назву «державний спеціалізований контроль (нагляд)», або «державний економічний контроль».

У складі державного економічного контролю зараз виокремлюються державний фінансовий контроль та державний спеціалізований контроль і нагляд. Характерною особливістю правового статусу спеціалізованих органів контролю, які здійснюють цей вид контролю, є поєднання наглядових функцій за виконанням юридичних документів (спеціальних правил, обов'язкових вимог, умов державних нормативів, стандартів, інструкцій тощо) з контрольними (за діями або бездіяльністю щодо виконання загально-обов'язкових правил).

Відповідно до ст. 19. Господарського кодексу України «Державний контроль та нагляд за господарською діяльністю» держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання у таких сферах [6]:

- за станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності;
- з питань додержання антимонопольно-конкурентного законодавства;
- за використанням і охороною земель;
- за додержанням суб'єктами господарювання кредитних зобов'язань перед державою і розрахункової дисципліни, додержанням вимог валютного законодавства, податкової дисципліни;

- з питань додержання суб'єктами господарювання державних цін на продукцію і послуги;
- за використанням та охороною вод і лісів, відтворенням водних ресурсів і лісів;
- за безпекою виробництва і праці, додержанням законодавства про працю;
- за якістю і безпечністю продукції та послуг;
- за пожежною, екологічною, санітарно-гігієнічною безпекою;
- за дотриманням стандартів, норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги щодо умов здійснення господарської діяльності;
- з питань технологічної, економічної, екологічної та соціальної безпеки.

Як зазначалося вище, законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [35] визначено, що державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів (органи державного нагляду (контролю)) у межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Під заходами державного нагляду (контролю) у даному законі розуміються планові та позапланові заходи, які здійснюються шляхом проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень тощо.

Слід зазначити, що реформування системи державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарювання було розпочато Кабінетом Міністрів України шляхом прийняття постанови від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [39], якою було дещо зменшено кількість органів державного нагляду (контролю) [42]. Далі, Законом України «Про внесення змін до деяких

законодавчих актів України щодо обмеження втручання у діяльність суб'єктів господарювання» [29] запроваджено з 2014 року норму щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг суб'єктами господарювання виключно за рішенням суду.

Саме у цей період було запроваджено комплексне проведення планових заходів державного нагляду (контролю) органів державного нагляду (контролю) у разі, коли суб'єкт господарювання включений на відповідний плановий період до планів заходів державного нагляду (контролю) одночасно кількох органів державного нагляду (контролю) [42].

Про подальше реформування органів державного нагляду (контролю) (або, як їх ще називають – контрольно-наглядових органів) йшлося і в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2016 р. № 294 [46].

Законом України «Про внесення змін до Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [30], який набрав чинності з 1 січня 2017 р., було зменшено періодичність та тривалість заходів державного нагляду (контролю), розширено права суб'єктів господарювання, започатковано переорієнтацію державного нагляду (контролю) на запобігання порушенням вимог законодавства у сфері господарської діяльності, передбачено створення та функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) для забезпечення доступу громадськості, суб'єктів господарювання, органів державної влади, органів місцевого самоврядування до відомостей про заходи зі здійснення державного нагляду (контролю).

У Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) [42], розробленою Департаментом розвитку підприємництва та регуляторної політики, та представленою у проєкті розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2019, було детально визначено

недоліки існуючої системи державного нагляду (контролю), які потребують усунення, на підставі чого охарактеризовано мету та строки реалізації Концепції, а також напрями, шляхи і способи розв'язання проблем у сфері державного нагляду (контролю) (далі у роботі про це буде йти більш детально, див. п. 1.3).

Разом із тим, у Концепції є окремі моменти, на які слід звернути увагу вже зараз. Так, у Концепції зазначається, що саме завдяки прийнятому у 2007 р. Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [40] було започатковано ризик-орієнтовний підхід до здійснення заходів державного нагляду (контролю).

Що стосується недоліків існуючої системи державного нагляду (контролю), визначених Концепцією, і які потребують усунення, то основними з них є такі [42]:

– неоптимізований обсяг контрольних-наглядових функцій органів державного нагляду (контролю) із здійснення заходів державного нагляду (контролю) певних видів господарської діяльності, що призводить до дублювання повноважень таких органів та подвійного навантаження на суб'єктів господарювання;

– не обов'язковість застосування ризик-орієнтовного підходу до здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сферах, на які не поширюється дія Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»;

– спрямованість діяльності органів державного нагляду (контролю) на виявлення порушень та застосування санкцій, а не на запобігання правопорушенням;

– неузгодженість норм законодавчих актів щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності з положеннями Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»;

- відсутність системи проведення оцінки ефективності державного нагляду (контролю);
- відсутність ефективного механізму притягнення до відповідальності посадових (службових) осіб, уповноважених на здійснення державного нагляду (контролю), та компенсації суб'єктам господарювання шкоди, завданої внаслідок неправомірних та/або протиправних дій таких осіб;
- відсутність єдиного підходу щодо вжиття заходів реагування за правопорушення, які встановлені за результатами проведених заходів державного нагляду (контролю), і невизначеність критеріїв вжиття заходів реагування за адміністративним рішенням органу державного нагляду (контролю) та обставин, за яких заходи реагування повинні вживатися виключно за рішенням суду на підставі звернення органу, повноваження якого встановлено законом, а також уніфікованої та дієвої процедури оскарження розпорядчих документів та рішень щодо застосування санкцій, які приймаються посадовими особами органів державного нагляду (контролю) [42].

Передбачалося, що реалізація Концепції буде здійснюватися двома етапами, кожний з яких має свою мету.

Так, на першому етапі, орієнтовна тривалість якого – три роки, – передбачається здійснити переорієнтацію системи державного нагляду (контролю) з домінуючої на сьогодні карально-репресивної на превентивну і ризик-орієнтовану, а також визначити базові засади модернізації та удосконалення системи державного нагляду (контролю) [42].

На другому етапі, орієнтовна тривалість якого – два роки, – передбачається сформувати таку систему державного нагляду (контролю), яка сприяє створенню сприятливого середовища для провадження господарської діяльності, розвитку малого і середнього підприємництва, залученню інвестицій, забезпечує уникнення або спотворення конкуренції на внутрішньому ринку, збалансовано захищає інтереси громадян, суб'єктів господарювання та держави за рахунок мінімізації ризиків від

здійснення господарської діяльності в усіх сферах при одночасній тенденції до зменшення витрат на бюджетне фінансування державного нагляду (контролю) [42].

Для забезпечення ефективної та раціональної організації діяльності з досягнення мети по кожному з етапів, визначених у Концепції, було обґрунтовано наступні напрями її реалізації [42]:

1. На першому етапі [42]:

– забезпечення створення інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) для забезпечення доступу громадськості, суб'єктів господарювання, органів державної влади, органів місцевого самоврядування до відомостей про заходи державного нагляду (контролю);

– удосконалення нормативно-правової бази у сфері державного нагляду (контролю) з дотриманням кращих практик, викладених у рішеннях та регламентах ЄС;

– впровадження ризик-орієнтованого підходу до здійснення заходів державного нагляду (контролю) у всіх сферах;

– перегляд, упорядкування та регламентування контрольних функцій;

– переорієнтованість державного нагляду (контролю) на запобігання порушенням вимог законодавства у сфері господарської діяльності;

– підвищення відповідальності посадових (службових) осіб, уповноважених на здійснення державного нагляду (контролю);

– підвищення професійної компетентності посадових (службових) осіб, уповноважених на здійснення державного нагляду (контролю);

2. На другому етапі [42]:

– забезпечення функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) для забезпечення доступу громадськості, суб'єктів господарювання, органів державної влади, органів місцевого самоврядування до відомостей про заходи державного нагляду (контролю) з можливістю проведення аналізу, що дозволить більш результативно оцінити ефективність державного нагляду (контролю);

– розроблення та прийняття плану інституційного розвитку органів державного нагляду (контролю).

Важливо, що пропонована Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) передбачала визнання таким, що втратило чинність, розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 № 1020 «Про схвалення Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю)» [43], яким передбачалося, що реалізація Стратегії буде здійснюватися п'ять років (на період до 2022 року). Втім, ураховуючи, що по багатьох позиціях Концепція повторювала цю стратегію (окремі положення були дещо змінені або розширені), це розпорядження так і не було схвалено, а затверджена раніше Стратегія продовжила свою дію.

Слід зазначити, що сьогодні, у сучасних умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні було накладено певні обмеження (мораторії) на виконання контрольних функцій державними службами. Так, 07 травня 2022 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову «Деякі питання ведення та функціонування Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану» № 564 [52], розроблену Держгеокадастром з дотримання вимог статей 121, 20 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», Указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 64 «Про введення воєнного стану в Україні». Постановою було передбачено забезпечення в умовах воєнного стану в Україні захисту прав держави, фізичних та юридичних осіб, визначення особливостей ведення Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану в Україні.

Відповідно до постанови Кабінету міністрів України від 07.05.2022 р. № 561 «Деякі питання здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану» [9] діяльність Державної аудиторської служби під час воєнного стану та протягом місяця після його припинення виконується з урахуванням особливостей воєнного стану, які стосуються проведення зустрічних перевірок, термінів отримання документів від суб'єктів господарської діяльності тощо.

Також постановою Уряду від 29.11.2022 р. № 1325 внесені деякі зміни до Порядку здійснення державного контролю/моніторингу за дотриманням вимог законодавства під час соціальної підтримки, соціальних послуг та за дотриманням прав дітей [28].

Отже, в Україні в умовах дії правового режиму воєнного стану на деякі види державного нагляду (контролю) як у сфері виконавчої влади, так і у сфері господарської діяльності, тимчасово було накладено окремі мораторії. Разом із тим, діяльність з державного нагляду (контролю) поступово відновлюється, мораторії знімаються, і країна виходить на новий рівень виконання цієї важливої регулюючої функції держави.

1.3. Реалізація державної політики з реформування системи державного нагляду (контролю): проблеми та шляхи їх розв'язання

Охарактеризуємо детальніше, яку роль виконує функція державного нагляду (контролю) у реалізації державної політики у сфері господарської діяльності. Для цього ще раз підкреслимо, що метою державного нагляду (контролю) саме як інструменту державної політики у сфері господарської діяльності є забезпечення повного (відсутність порушень) добровільного (відсутність опору та конфліктів) дотримання суб'єктами господарювання правил, що спрямовані на мінімізацію ризиків (підтримання допустимого рівня небезпеки) [42].

У цьому контексті доцільно звернути увагу на те, що питання державного регулювання процесів реформування системи державного нагляду (контролю), про які ми писали у попередньому підрозділі (п. 1.2), є основою державної політики у сфері господарської діяльності. Слід зазначити, що діяльність з державного нагляду (контролю) регламентується значною кількістю нормативно-правових документів (частину з них ми розглянули у попередньому підрозділі) – законів України, підзаконних актів, урядових постанов, розпоряджень тощо, кількість яких під час війни значно збільшилася, що обумовлено необхідністю внесення певних змін та мораторіїв до цих законодавчих

документів. Змістовно вони побудовані з позицій діяльності кожного окремого органу державного нагляду (контролю), що не сприяє досягненню їх спільної мети з реалізації функцій нагляду та контролю за дотриманням чинного законодавства суб'єктами господарської діяльності. Крім того, поява значної кількості нових нормативно-правових актів створює передумови для дезінтеграції діяльності органів державного нагляду (контролю), дублювання сфер їх контролю та повноважень, що ускладнює роботу органів державного нагляду (контролю).

Вище ми охарактеризувати основні положення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) [42] (див. п. 1.2), яка мала би прийти на зміну затвердженій на рік раніше Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю) [43]. Зазначені стратегічні документи якнайбільш повно віддзеркалюють державну політику у сфері державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарювання в Україні, тому як вони визначають основні недоліки та проблеми існуючої системи державного нагляду (контролю), які потребують усунення (див. п. 1.2), зокрема: дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та подвійне навантаження на суб'єктів господарювання; неврахування ризиків контрольної-наглядової діяльності у сферах, на які не поширюється дія Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; спрямованість діяльності органів державного нагляду (контролю) на виявлення порушень та застосування санкцій, а не на запобігання правопорушенням; неузгодженість норм законодавчих актів щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; відсутність системи оцінювання ефективності державного нагляду (контролю); відсутність ефективного механізму притягнення до відповідальності посадових (службових) осіб, уповноважених на здійснення державного нагляду (контролю) тощо.

Для розв'язання цих та інших проблем було запропоновано цілу низку конкретних завдань та заходів, які мають поступово

впроваджуватися під час реалізації кожного з етапів, визначених Концепцією реформування системи державного нагляду (контролю).

Так, відповідно до визначених вище проблем та напрямів реалізації Концепції, на першому етапі її реалізації передбачалося створити комплексну інтегровану автоматизовану систему державного нагляду (контролю) для забезпечення доступу громадськості, суб'єктів господарювання, органів державної влади, органів місцевого самоврядування до відомостей про заходи державного нагляду (контролю) [42]. Слід зазначити, що у 2018 році було запущено першу чергу інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю), розроблену за допомогою недержавних організацій. Втім, необхідно звершити створення інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) для забезпечення повноцінного доступу громадськості, суб'єктів господарювання, органів державної влади, органів місцевого самоврядування до відомостей про заходи державного нагляду (контролю).

Що стосується удосконалення та запровадження в усіх сферах ризик-орієнтованого підходу до здійснення заходів державного нагляду (контролю), то підкреслимо, що ризик-орієнтований підхід – це не лише визначення черговості проведення заходів державного нагляду (контролю). Він має являти собою цілісну систему певних норм і правил, а саме [42]:

- кожен орган державного нагляду (контролю) має чітко розуміти, для відвернення (мінімізації) яких конкретно ризиків (настання яких негативних подій та наслідків) він створений;

- кожен вид ризику має бути детально проаналізований, щоб визначити причини/джерела його виникнення та цілі державного нагляду (контролю);

- діяльність органу державного нагляду (контролю) має зводитись не лише до заходів нагляду (контролю), а враховувати весь спектр дій для усунення/нівелювання впливу причин/джерел виникнення ризику;

- оцінювання ефективності державного нагляду (контролю) має здійснюватися з точки зору успішності управління ризиками.

Слід зазначити, що Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [40] ризик-орієнтований підхід запроваджено у сферах, на які поширюється дія Закону. У таких сферах проводиться перегляд критеріїв оцінювання ступеня ризику від провадження господарської діяльності та періодичності проведення планових заходів державного нагляду (контролю) з урахуванням вимог Методики розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 342 [16].

Разом із тим, і досі не в усіх сферах державного нагляду (контролю) встановлено критерії оцінювання ризикових факторів від провадження господарської діяльності та визначено періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), зокрема у сфері реклами, дотримання уповноваженими лабораторіями (референс-лабораторіями) критеріїв уповноваження у сфері безпеки харчових продуктів, видавничій сфері, сфері кінематографії, сфері провадження господарської діяльності з імпорту лікарських засобів.

Отже, для запровадження ризик-орієнтованого підходу органи державного нагляду (контролю) мають вирішити низку завдань, зокрема визначити та / або уточнити [42]:

- перелік сфер державного контролю (нагляду);
- перелік небезпек (ризиків) для кожної сфери контролю (нагляду);
- динаміку кожної небезпеки та їх основні причини (тобто, почати формування державної політики, спрямованої на зменшення рівня цих небезпек);
- засновані на небезпеках критерії визначення ризиків для кожної сфери державного контролю (нагляду);
- кількість (масштаб) небезпечних подій, що трапилися протягом року у «найризикованіших» суб'єктів господарювання, та у суб'єктів

господарювання, віднесених до груп з середнім та незначним ризиком.

Аналізувати отримані дані та коригувати критерії;

– порушення, внаслідок яких траплялось найбільше небезпечних та масштабних подій.

Після затвердження критеріїв оцінювання ризикових факторів (ступеню гостроти та ймовірності їх виникнення) від провадження господарської діяльності, органами державного нагляду (контролю) розробляються та затверджуються уніфіковані акти перевірок відповідно до Методики розроблення уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) [17].

Що стосується проблеми щодо забезпечення упорядкування та регламентування контрольних функцій, то як ми зазначали вище, сьогодні у деяких сферах державного нагляду (контролю) існує дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю), що призводить до здійснення подвійного, і не завжди ефективного, контролю з боку відповідних органів. Є приклади, коли дублюються повноваження органів державного нагляду (контролю) у сфері праці та зайнятості, природоохоронній сфері, у сферах використання та відтворення водних живих ресурсів, використання, відтворення лісу, ведення мисливського господарства і полювання, захисту прав споживачів, санітарного благополуччя населення тощо [42]. Таким чином виникає потреба в упорядкуванні, скороченні та усуненні дублювання контрольних функцій органів державного нагляду (контролю).

Для розв'язання цієї проблеми пропонується здійснити низку заходів, які полягають у перегляді та доопрацюванні окремих функцій органів державного нагляду (контролю), насамперед, щодо переорієнтування державного нагляду (контролю) на запобігання порушенням вимог законодавства у сфері господарської діяльності [42].

Також під час першого етапу реалізації Концепції передбачено низку заходів щодо запобігання правопорушенням у сфері господарської діяльності у частині перегляду, систематизації та удосконалення актів

законодавства, які визначають повноваження органів державного нагляду (контролю); узгодження заходів реагування та способів їх вжиття; встановлення порядку накладання фінансових санкцій, запровадження уніфікованої процедури оскарження розпорядчих документів; підвищення відповідальності посадових осіб, уповноважених на здійснення державного нагляду (контролю) тощо [42].

На другому етапі реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) передбачається запуск в експлуатацію інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) із забезпеченням повноцінного доступу громадськості, суб'єктів господарювання, органів державної влади, органів місцевого самоврядування до відомостей про заходи державного нагляду (контролю) з можливістю проведення аналізу, що дозволить більш результативно оцінити ефективність державного нагляду (контролю) [42]. Також на другому етапі має бути проведено оцінювання ефективності реалізації функції державного нагляду (контролю), на базі якого буде здійснено безпосередньо реформування системи державного нагляду (контролю) за участю громадськості та створено сучасну європейську модель державного нагляду (контролю).

Отже, такий підхід до реалізації державної політики щодо реформування системи державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарювання буде сприяти збалансованому захисту інтересів громадян, суб'єктів господарювання та держави в цілому.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ З ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ ТА ЗАХИСТУ СПОЖИВАЧІВ

2.1. Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів та її роль у реалізації функції державного нагляду (контролю)

Неймовірно складні умови функціонування органів державного нагляду (контролю) під час ведення бойових дій, які обумовлені соціально-економічною та політичною ситуацією в країні, а також прагненням України перейти на новий щабель розвитку – вступу до Євросоюзу, вимагають докорінного структурного удосконалення функціональної складової діяльності органів державного нагляду (контролю), де, як зазначалося вище, не останню роль відведено ефективності здійснення державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання. Тому дослідження цієї сфери має надзвичайну важливість як для науки публічного управління та адміністративного й фінансового права, так і для практики реалізації функції контролю керівними органами публічного управління.

Вище зазначалося, що в Україні державний нагляд і державний контроль у відповідних сферах господарської діяльності здійснюють уповноважені органи державного нагляду (контролю), до яких, зокрема, віднесено і Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужба), яку було утворено у 2014 році відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [39] на базі Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, з приєднанням Державної інспекції з питань захисту прав споживачів і Державної санітарно-епідеміологічної служби.

Через рік, Постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 667 було затверджено Положення про Держпродспоживслужбу [36]. Територіальні органи Держпродспоживслужби України (Головні управління) були утворені постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1092 для всіх областей та м. Києва. Наказом Міністерство аграрної політики та продовольства України від 12.04.2017 № 209 було затверджено Положення про Головне управління Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів в області, в місті Києві [35].

Ще через півтора року, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.01.2016 № 76-р з метою забезпечення фінансування Держпродспоживслужби було затверджено структуру, штатний розклад та кошторис її апарату, які було погоджено із Міністром аграрної політики та продовольства України.

І ще через чотири місяці, відповідно до розпорядження Кабінету міністрів України від 06.04.2016 № 260-р «Питання Державної служби з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів» [23] Держпродспоживслужба офіційно розпочала роботу і приступила до виконання своїх функцій та повноважень. Саме цим розпорядженням було регламентовано погодитися з пропозицією Міністерства аграрної політики та продовольства щодо можливості забезпечення здійснення покладених на Держпродспоживслужбу постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 667 «Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів» (далі – Положення) функцій і повноважень інших контролюючих державних органів [36], а саме:

- Державної ветеринарної та фітосанітарної служби;
- Державної інспекції з питань захисту прав споживачів;
- Державної санітарно-епідеміологічної служби (крім функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження), що припиняються, а також функцій із здійснення метрологічного нагляду, державного контролю (нагляду) за дотриманням

вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін;

- здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів;

- із захисту прав споживачів виробів з дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння;

- державного нагляду (контролю) у сферах охорони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва [23].

У Положенні зазначається, що Держпродспоживслужба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Першого віце-прем'єр-міністра України – Міністра економіки, та який реалізує державну політику з таких питань:

- у галузі ветеринарної медицини;

- сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів;

- карантину та захисту рослин;

- ідентифікації та реєстрації тварин;

- санітарного законодавства;

- санітарного та епідемічного благополуччя населення (крім виконання функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників);

- з контролю за цінами;

- попередження та зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення;

- метрологічного нагляду;

- ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності;

- насінництва та розсадництва (у частині сертифікації насіння і садивного матеріалу);

- реєстрації та обліку машин в агропромисловому комплексі;

- державного нагляду (контролю) у сфері агропромислового комплексу;
- державного нагляду (контролю) у сферах охорони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва;
- державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і рекламу в цій сфері;
- за якістю зерна та продуктів його переробки;
- 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 [36].

Охарактеризуємо основні завдання Держпродспоживслужби, визначені у даному Положенні [36]:

- реалізація державної політики у галузі ветеринарної медицини, сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, ідентифікації та реєстрації тварин, санітарного законодавства, санітарного та епідемічного благополуччя населення (крім виконання функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників), з контролю за цінами, попередження та зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення, метрологічного нагляду, ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності, насінництва та розсадництва (у частині сертифікації насіння і садивного матеріалу), реєстрації та обліку машин в агропромисловому комплексі, державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і реклами в цій сфері;

– здійснення відповідно до закону державного ветеринарно-санітарного контролю, державного нагляду (контролю) за дотриманням санітарного законодавства, санітарного та епідемічного благополуччя населення (крім виконання функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників), здоров'ям та благополуччям тварин, безпечністю та окремими показниками якості харчових продуктів, неїстівних продуктів тваринного походження, репродуктивним матеріалом, племінною справою у тваринництві, біологічними продуктами, патологічним матеріалом, ветеринарними препаратами, субстанціями, кормовими добавками, преміксами, кормами та іншими об'єктами санітарних заходів, застосуванням санітарних та ветеринарно-санітарних заходів, профілактичних і протиепідемічних заходів щодо охорони в межах компетенції території України від проникнення хвороб людей, тварин та рослин з території інших держав або карантинних зон, вимог законодавства у сфері насінництва та розсадництва, дотриманням законодавства про захист прав споживачів, за дотриманням законодавства про рекламу в частині захисту прав споживачів реклами, законодавства щодо зберігання, транспортування, торгівлі та застосування засобів захисту рослин, показників вмісту шкідливих для здоров'я людини речовин та інгредієнтів у тютюнових виробах, які реалізуються на території України;

– дотриманням вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері агропромислового комплексу, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони прав на сорти рослин, у сфері туризму та курортів, за якістю зерна та продуктів його переробки, за додержанням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритих системах на підприємствах, в установах та організаціях агропромислового комплексу

незалежно від їх підпорядкування і форми власності, за рівнем радіоактивного забруднення сільськогосподарської продукції і продуктів харчування, за діяльністю суб'єктів господарювання, які здійснюють виробництво, перевезення, зберігання, реалізацію органічної продукції (сировини);

- здійснення контролю за виконанням фітосанітарних заходів;
- здійснення ринкового нагляду в межах сфери своєї відповідальності;
- здійснення метрологічного нагляду;
- здійснення в межах компетенції контролю за факторами середовища життєдіяльності людини, що мають шкідливий вплив на здоров'я населення [36].

На сайті Держпродспоживслужби України (<https://dpss.gov.ua/sluzhba/ustanovitapidpriyemstvaderzhprodspozhivsluzhbi>) наведено актуальний перелік підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів станом на 01.06.2023 (у додатку А наведено фрагмент цієї таблиці, а саме те, що стосується Дніпропетровської області).

Слід зазначити, що з початку російського вторгнення та під час дії правового режиму воєнного стану організація роботи Держпродспоживслужби дещо змінилась.

Так, з початку введення воєнного стану в Держпродспоживслужбі було організовано налаштування віддалених робочих місць для працівників. Центр обробки даних було перенесено до безпечного місця, а трудові книжки та накази – оцифровано [21].

Щотижнево відбувався моніторинг місць перебування працівників, пошкодження майна, залучення працівників до захисту країни. Для постраждалих від війни було відкрито спеціальний рахунок.

Крім основних функцій, які виконує Держпродспоживслужба, під час війни з'явилися додаткові напрямки діяльності, за якими була організована робота. Це такі напрямки як [21]:

- організація та координація допомоги постраждалому населенню, тваринницьким господарствам;
- організація допомоги тваринам, постраждалим від війни;
- створення Національної платформи продовольчої безпеки.

Крім того, було створено функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту, серед яких [21]:

- забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення;
- захисту сільськогосподарських тварин і рослин.

Багато працівників були змушені виконувати роботу у надскладних умовах на територіях, де проходили військові дії. Усе зазначене вплинуло на процеси прийняття управлінських рішень щодо організації діяльності Держпродспоживслужби України та на необхідність її удосконалення навіть у таких надскладних умовах воєнного часу.

2.2. Європейський досвід організації діяльності з державного нагляду й контролю безпечності харчових продуктів та захисту споживачів

Безпечність харчових продуктів, а також продовольчої сировини є однією з вирішальних складових економічної та продовольчої безпеки держави, яка визначається спроможністю країни ефективно контролювати виробництво й ввезення (вивезення) безпечного та якісного продовольства на загальновизнаних у світі засадах. Особливо гостро проблема безпечності харчових продуктів та продовольчої сировини постала під час дії правового режиму воєнного стану, коли постала потреба у вивезенні українського збіжжя за кордон через порти Чорного моря. Втім, ця проблема обумовлена скоріше зовнішніми факторами – збройною агресією

рф, яка являє собою повномасштабну війну на території нашої незалежної держави України.

Разом із тим, сьогодні, в умовах дії правового режиму воєнного стану Держпродспоживслужба України, спільно з МОЗ та ВООЗ, продовжує плідну роботу із забезпечення європейських стандартів в галузі безпеки та виробництва.

Так, 05 грудня 2022 року відбувся організований бюро ВООЗ в Україні вебінар на тему: «Усунення промислово вироблених трансжирів з національних харчових продуктів в Україні шляхом розвитку національних лабораторних потужностей в Україні», в якому взяли участь представники Міністерства охорони здоров'я України, регіонального офісу ВООЗ в Європейському регіоні та Держпродспоживслужби [7].

На вебінарі було представлено огляд пакету дій ВООЗ щодо усунення промислово вироблених трансжирів із глобального ланцюга постачань харчових продуктів, надано оцінку лабораторного потенціалу та розвиток потенціалу в Європейському регіоні ВООЗ, а також обговорено національне законодавство України щодо ліквідації та моніторингу трансжирів.

Варто зазначити, що з 03 жовтня 2023 року набуває чинності наказ МОЗ від 16.07.2020 № 1613 «Про затвердження правил додавання вітамінів, мінеральних речовин та деяких інших речовин до харчових продуктів». Відповідно до наказу вміст трансжирних кислот (окрім «природних» трансжирів тваринного походження) не повинен перевищувати 2 г на 100 г загальної кількості усіх жирів, які містяться в харчовому продукті. Фактично це означає повну елімінацію трансжирів з харчових продуктів, що повністю відповідає Регламенту ЄС 2019 року № 649 [7].

На вебінарі зазначалося, що для ефективного моніторингу та контролю за вмістом трансжирів у харчових продуктах необхідно розвивати та посилювати спроможності лабораторної мережі та проводити роз'яснювальну роботу та інформаційні кампанії щодо здорового харчування серед населення. Лабораторії Держпродспоживслужби мають

технічні можливості та досвід проведення тестування вмісту трансжирів і готові розвивати технічні спроможності, зокрема із застосуванням сучасних протоколів та методів досліджень, які рекомендує ВООЗ. Наразі Держпродспоживслужба делегувала декілька лабораторій для проведення оцінки та участі у пілотному проєкті у співпраці з ВООЗ [7].

Разом із тим, як в умовах дії правового режиму воєнного стану, так і в умовах мирного часу існують і інші проблеми у сфері безпечності харчових продуктів і продовольчої безпеки. Так, проблема відсутності ефективного державного контролю за додержанням операторами ринку харчових продуктів законодавства про якість та безпечність продукції в останні роки постає в Україні особливо гостро. Протягом тривалого часу неодноразово порушувалося питання про необхідність побудови такої системи державного контролю, яка б наблизила діяльність українських товаровиробників до рівня європейських стандартів [49].

Гарантування безпечності харчових продуктів є передумовою захищеності життєво важливих інтересів населення країни, за якої задовольняються потреби громадян щодо охорони здоров'я й підтримки стабільної благополучної епідемічної й епізоотичної ситуації в країні, збереження генофонду населення, що, у свою чергу, є запорукою збереження людського потенціалу та сталого розвитку суспільства. Вирішення даної проблеми сприяє розв'язанню важливих соціальних завдань щодо охорони здоров'я населення [49].

У цьому контексті проаналізуємо європейський досвід організації діяльності з державного нагляду й контролю безпечності харчових продуктів.

Слід зазначити, що ще з 1993 року в країнах Євросоюзу функціонує єдиний внутрішній ринок – це означає спільний ринок та вільний рух товарів і послуг у межах ЄС, а також вільне переміщення продуктів харчування, зокрема продуктів тваринного походження та самих тварин. Єдиний європейський внутрішній ринок охоплює усі держави-члени ЄС, а також такі країни, як Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія, Швейцарія, які разом з ЄС утворюють Європейську економічну зону [49].

Спільний внутрішній ринок ЄС забезпечує гармонізований європейський економічний простір з єдиними правовими вимогами і стандартами якості та безпечності для харчових й інших продуктів. Країни ЄС використовують систему TRACES (Trade Control and Expert System) – багатомовну санітарну та фітосанітарну он-лайн платформу Європейської Комісії по сертифікації та підтримці експорту тварин, продукції тваринного та рослинного походження, харчових продуктів, кормів до ЄС. Основною метою функціонування системи TRACES є оптимізація процесу сертифікації та всіх пов'язаних з цим дій, створення повністю цифрованого механізму сертифікації вантажів. TRACES полегшує обмін інформацією та документами між усіма торговими сторонами та компетентними органами та прискорює адміністративні процеси. Система TRACES доступна на 34 мовах, що полегшує її використання для компетентних органів та торгових партнерів з країн, що не входять до ЄС, у тому числі України. Таким чином, всі оператори ринку, які задіяні в торгівлі харчовими продуктами тваринного та нетваринного походження, рослинною продукцією, кормами, живим тваринами з Європейським Союзом мають бути зареєстровані у TRACES [48; 49].

В європейських країнах існують певні норми та правила для ввезення тварин і продуктів тваринного походження на територію Євросоюзу, зокрема можна виділити наступні:

- країна-експортер має бути включена до списку держав, яким дозволено експортувати відповідну категорію продукції до ЄС;
- продукцію має бути вироблено на затверджених переробних підприємствах в країні-експортері;
- імпорт має супроводжуватися сертифікатом здоров'я, виданим офіційним ветеринарним компетентним органом країни-експортера [20; 49].

Під час перетину державного кордону Євросоюзу кожна партія товару підлягає перевірці на пункті пропуску. Якщо в країні-експортері зафіксовано спалах ветеринарного захворювання, яке становить серйозну загрозу для здоров'я тварин або людей, тоді ЄС застосовує тимчасові

захисні заходи, аж до призупинення імпорту з країни-експортера. Для імпорту рослин та продуктів рослинного походження на територію ЄС має бути представлений фітосанітарний сертифікат, виданий компетентним органом країни-експортера. У пункті пропуску через державний кордон має бути проведено процедури фітосанітарного контролю [20].

На зовнішніх кордонах ЄС створено близько 300 прикордонних інспекційних пунктів, так званих *veterinary border inspection posts (VIPs)*, де ветеринарні лікарі здійснюють огляд партій тварин, продуктів харчування та продуктів тваринного походження на дотримання стандартів ЄС. Ці специфічні ветеринарні перевірки є дуже важливими, оскільки тварини та продукти тваринного походження представляють собою найвищий ризик для біобезпеки та здатні передавати хвороби, які можуть загрожувати здоров'ю людей та тварин. Тварини або продукти тваринного походження можуть бути ввезені до ЄС лише у тому випадку, якщо вони пройшли ветеринарні перевірки на прикордонних інспекційних пунктах та на них були видані відповідні документи, зокрема загальний ветеринарний в'їзний документ – *Common Veterinary Entry Document (CVED)*, виданий *TRACES* [19; 49].

Для спрощення ведення бізнесу між країнами із високими показниками експортноімпортних операцій з органічними товарами є поширеною практика укладення двосторонніх угод еквівалентності органічних стандартів. Угоди еквівалентності органічних стандартів означають, що країни, які підписують, визнають законодавче регулювання та довіряють системі контролю органічного сектору одна одній. Відтак, вони приймають органічну сертифікацію товару іншої сторони як еквівалентну, тобто рівну власній. Для бізнесу це означає зняття фінансового навантаження для подвійної органічної сертифікації, а, отже, і спрощення виходу на органічний ринок даної країни [49].

Утім, часто такі угоди мають обмеження щодо секторів застосування чи виключають органічні товари, вироблені з імпортованої сировини. Угоди еквівалентності органічних стандартів значною мірою є

політичними і залежать від політичної волі та перемовин між урядами, але також засновані і на технічній оцінці.

Також у рамках обміну знань у сфері проведення державного нагляду за генно-модифікованими продуктами з метою подальшої імплементації європейського досвіду та кращих практик в Україні за підтримки проєкту Twinning «Наближення національного законодавства України у сфері державного нагляду (контролю) за ГМО у відкритих системах, охорони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва до європейських норм та стандартів» з 13 по 17 березня 2023 року фахівці Держпродспоживслужби здійснили навчально-ознайомчий візит до міста Рига, а саме в Державну службу захисту рослин Латвійської Республіки (VAAD), в рамках якого відвідали [10]:

- прикордонний пункт в морському порту міста Рига і ознайомились з системою нагляду та обліку підконтрольних вантажів, які ввозяться в Європейський Союз через територію Латвії;

- окремі насінневі господарства в регіоні Земгалі в містах Єлгава, де могли спостерігати за роботою інспекторів з насінництва Державної служби захисту рослин Латвійської Республіки;

- Національну фітосанітарну лабораторію і Навчальний інститут харчової безпеки, здоров'я тварин та навколишнього середовища «BIOR», де латвійські колеги поділитись досвідом щодо визначення ГМО в об'єктах рослинного походження.

Завдяки цьому заходу, представники Держпродспоживслужби України та Державної служби захисту рослин Латвійської Республіки (VAAD) змогли обмінятися практичним досвідом у проведенні контролю та нагляду в сферах державного нагляду (контролю) за ГМО у відкритих системах, охорони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва, визначили плани на майбутнє та домовились про плідну співпрацю [10].

Дослідження досвіду Європейського Союзу надає змогу визначити наступні напрями удосконалення в Україні державного контролю безпечності харчових продуктів [49]: подальша імплементація

українського законодавства у сфері державного контролю безпеки харчових продуктів до вимог законодавства Європейського Союзу; запровадження ефективної системи державного контролю на кордоні під час ввезення харчових продуктів, у тому числі шляхом створення відповідних прикордонних інспекційних постів; створення належної системи державного контролю (нагляду) у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції; боротьба з фальсифікацією харчових продуктів та харчовим шахрайством; покращення систематизації даних щодо державного контролю.

2.3. Організація діяльності органу державного нагляду (контролю) безпеки харчових продуктів та захисту споживачів (на прикладі Східного міжрегіонального головного управління Держпродспоживслужби на державному кордоні)

Як зазначалося вище, збройна агресія РФ внесла певні корективи у діяльність органів державного нагляду (контролю) в Україні.

Для здійснення аналізу діяльності органу державного нагляду (контролю) безпеки харчових продуктів та захисту споживачів розглянемо, як відбувається її організація на прикладі управління державного контролю на кордоні Східного міжрегіонального головного управління Держпродспоживслужби на державному кордоні.

Згідно з Положенням про управління державного контролю на кордоні Східного міжрегіонального головного управління Держпродспоживслужби на державному кордоні, яке було затверджено відповідним наказом від 24.03.2023 № 22-Од [24], управління є самостійним структурним підрозділом Міжрегіонального головного управління.

Структурними підрозділами Управління є [24]:

– відділ державного контролю в пунктах пропуску на кордоні;

– відділи прикордонного інспекційного контролю.

Управління у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про ветеринарну медицину», «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин», «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», «Про безпечність та гігієну кормів» та іншими законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, актами Кабінету Міністрів України, іншими нормативно-правовими актами, актами Держпродспоживслужби України, Положенням про Східне міжрегіональне головне управління Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів на державному кордоні, наказами начальника Міжрегіонального головного управління або особи, яка виконує його обов'язки; колективним договором Міжрегіонального головного управління, правилами внутрішнього службового розпорядку Міжрегіонального головного управління, правилами охорони праці та техніки безпеки; цим Положенням; посадовими інструкціями працівників Управління [24].

Працівники управління, на яких покладено виконання функцій державного контролю (нагляду), є за посадами державними інспекторами та/або державними ветеринарними інспекторами. Під час виконання службових обов'язків зазначені працівники мають при собі службове посвідчення та представницьку картку встановленого зразка.

Управління під час виконання покладених на нього завдань у відповідній зоні діяльності здійснює свої повноваження як безпосередньо, так і через свої структурні підрозділи, а також здійснює контроль за їх діяльністю.

Основними завданнями Управління є [24]:

– реалізація повноважень Міжрегіонального головного управління на території Дніпропетровської, Харківської, Запорізької, Полтавської,

Донецької та Луганської областей (далі – зона обслуговування) у сфері ветеринарної медицини та безпечності харчових продуктів;

– організація та контроль за здійсненням державного контролю на державному кордоні України за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин, вантажів, що ввозяться (пересилаються) на митну територію України (державний контроль);

– організація та контроль за здійсненням державного ветеринарно-санітарний контролю та нагляду за дотриманням вимог ветеринарно-санітарних заходів під час здійснення міжнародних перевезень об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду (державний ветеринарно-санітарний контроль);

– організація та контроль зі застосування ветеринарно-санітарних заходів для охорони території України від занесення збудників хвороб тварин з території інших країн або з карантинних зон;

– організація та контроль застосування періодичності перевірок вантажів, які ввозяться (пересилаються) на митну територію України, затвердженої Держпродспоживслужбою;

– спрямування та координація діяльності структурних підрозділів Управління із додержання порядку здійснення ветеринарно-санітарних заходів, з урахуванням заходів державного контролю на кордоні, під час ввезення на територію України, вивезення з її території і транзитних перевезень через територію України об'єктів контролю та нагляду.

Відповідно до покладених на завдань та у межах своїх повноважень управління виконує таку роботу [24]:

– організовує контроль та здійснює документальні перевірки вантажів, що ввозяться (пересилаються) на митну територію України, у тому числі перевіряє міжнародні сертифікати на відповідність вимогам законодавства;

– організовує контроль та здійснює перевірки відповідності вантажів, що ввозяться (пересилаються) на митну територію України;

- організовує контроль та здійснює фізичні перевірки вантажів, що ввозяться (пересилаються) на митну територію України;
- організовує контроль та проводить розширений та вибірковий ветеринарно-санітарний контроль товарів;
- організовує контроль та проводить стандартний прикордонний ветеринарно-санітарний контроль товарів;
- організовує та здійснює контроль за обробкою транспортних засобів, що перетинають кордон з територій, на яких існує загроза високого ризику занесення збудників хвороб тварин, що підлягають повідомленню;
- організовує та надає адміністративні та платні послуги в передбачених законодавством випадках;
- організовує та здійснює видачу, облік, зберігання та списання ветеринарних документів, міжнародних сертифікатів, загальних ветеринарних документів на ввезення, загальних документів на ввезення та інших документів у визначеному законодавством порядку;
- забезпечує функціонування та контролює використання комп'ютерної системи «Ветконтроль»: «Робоче місце ветлікаря», «Офіс ветеринарної служби», що є інформаційно-телекомунікаційною системою Держпродспоживслужби для здійснення державного контролю та державного ветеринарно-санітарного контролю;
- забезпечує контроль та координацію за використанням спеціалістами Веб-порталу «Єдиний державний реєстр ветеринарних документів» в частині оформлення та видачі форм міжнародних ветеринарних сертифікатів та ветеринарних свідоцтв, Єдиного державного інформаційного веб-порталу «Єдине вікно для міжнародної торгівлі», Єдиної інформаційної системи портового співтовариства та ін.;
- інформує керівника Міжрегіонального головного управління про всі випадки виявлення серед тварин, що транспортуються (переміщуються), хворих, а також тих, що викликають підозру на захворювання, загинули від інфекційних захворювань; прийняття рішення

щодо затримання об'єктів державного контролю, державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду; виникнення осередків інфекційного захворювання тварин, їх масового отруєння під час транспортування (переміщення);

– у межах компетенції, вносить пропозиції щодо формування планів роботи Міжрегіонального головного управління, контролює виконання їх структурними підрозділами Управління;

– здійснює контроль за виконанням вимог Законів України, указів президента України, постанов Кабінету Міністрів України, інших нормативно-правових актів, актів Держпродспоживслужби, наказів начальника Міжрегіонального головного управління або особи, яка виконує його обов'язки, з питань державного нагляду (контролю), аналізує причини виникнення порушень у виконанні вимог зазначених документів і вносить пропозиції щодо їх усунення;

– проводить за дорученням начальника Міжрегіонального головного управління перевірки діяльності підпорядкованих структурних підрозділів щодо здійснення державного контролю, ветеринарно-санітарного контролю та відповідних заходів нагляду (контролю);

– забезпечує та контролює ведення звітності у сфері ветеринарної медицини та безпеки харчових продуктів; готує пропозиції щодо її удосконалення [24].

Також управління (в межах своєї компетенції) опрацьовує та розглядає звернення суб'єктів різних форм власності; готує аналітичні, довідкові та інші необхідні матеріали, а також проекти доручень, наказів, розпоряджень начальника Міжрегіонального головного управління; надає пропозиції щодо організації роботи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників Управління та щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників Управління; забезпечує (у межах своєї компетенції), дотримання Закону України «Про захист персональних даних», забезпечує нерозголошення інформації з обмеженим доступом, отриману у зв'язку із здійсненням державного

контролю та державного ветеринарно-санітарного контролю; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його повноважень, готує пропозиції щодо його вдосконалення та надає їх на розгляд начальнику Міжрегіонального головного управління; здійснює інші повноваження, визначені законом.

Працівники управління (у межах компетенції та випадках, передбачених законодавством) мають право [24]:

- координувати свою роботу з усіма структурними підрозділами Міжрегіонального головного управління;

- одержувати документи і матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб;

- користуватися відкритими інформаційними базами даних державних органів та органів місцевого самоврядування, реєстрами іноземних держав, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами, за погодженням з начальником Міжрегіонального головного управління;

- з урахуванням повноважень структурних підрозділів Управління: здійснювати заходи державного контролю, державного ветеринарно-санітарного контролю (нагляду) відповідно до чинного законодавства; здійснювати відбір зразків харчових продуктів, кормів, сіна, соломи, побічних продуктів тваринного походження, інших об'єктів ветеринарно-санітарного контролю; видавати ветеринарні документи та документи, які засвідчують результат проведення державного контролю; вимагати відповідно до закону усунення виявлених порушень; видавати приписи відповідно до повноважень, визначених законом; фіксувати процес здійснення заходу державного контролю чи кожен окрему дію за допомогою засобів аудіо- та відеотехніки тощо [24].

У процесі виконання покладених на управління завдань, воно взаємодіє з Держпродспоживслужбою, структурними підрозділами Міжрегіонального головного управління, територіальними управліннями

Держпродспожив-

служби, митними органами, іншими державними органами, установами та організаціями, уповноваженими на здійснення дозвільних або контрольних функцій щодо переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, та іншими зацікавленими особами під час проведення державного контролю вантажів з продуктами, що ввозяться на митну територію України (у тому числі з метою транзиту) та державного ветеринарно-санітарного контролю.

Як зазначалося вище, здійснення заходів державного нагляду (контролю) в зоні обслуговування Східного міжрегіонального головного управління Держпродспоживслужби (далі – Східне МГУ) відбувається в межах визначених зон обслуговування відділів прикордонного інспекційного контролю управління державного контролю на кордоні в Дніпропетровській, Запорізькій, Полтавській, Харківській, Луганській та Донецьких областях. Відповідно до структури, затвердженою Держпродспоживслужбою, передбачено управління державного контролю на кордоні до якого входить один відділ державного контролю в пунктах пропуску на кордоні та 16 відділів прикордонного інспекційного контролю, з яких на даний час працює 6 (Дніпровський, Криворізький, Харківський, залізничний, Полтавський та Покровський).

У зв'язку з введенням правового режиму воєнного стану на території України Указом Президента України від 24.02.2022 №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» [26], розпорядженням Кабінету міністрів України від 26.02.2022 №188-р «Про тимчасове закриття деяких пунктів пропуску через державний кордон та пунктів контролю» [45], наказом Міністерства Інфраструктури України від 28.04.2022 №256 «Про закриття морських портів» [34], іншими документами, проведення офіційного контролю у пунктах пропуску через державний кордон України в зоні діяльності не є можливим. Усі пункти пропуску, які знаходяться в зоні діяльності, закриті, більшість з них знаходяться на тимчасово окупованій території.

Не зважаючи на воєнний стан, у 2022 – 2023 роках Східне МГУ продовжує забезпечення здійснення державного контролю вантажів з продуктами (харчові продукти тваринного походження, корми тваринного походження, побічні продукти тваринного походження), продуктами нетваринного походження та кормами нетваринного походження, під час ввезення (пересилання) на митну територію України та вивезення.

У межах компетенції здійснено дотримання вимог наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19.10.2018 року №501 «Про затвердження Порядку визначення та застосування періодичності документальних перевірок, перевірок відповідності, фізичних перевірок, лабораторних досліджень (випробувань) вантажів, які ввозяться (пересилаються) на митну територію України» зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 15.11.2018 за №1298/32750, наказу Держпродспоживслужби від 12.12.2018 №1019 «Про затвердження періодичності перевірок вантажів, які ввозяться (пересилаються) на митну територію України» з урахуванням наказу Мінагрополітики від 26.03.2018 №159 «Про затвердження Переліку продуктів, що підлягають державному контролю на призначених прикордонних інспекційних постах» та наказу Мінагрополітики від 26.08.2018 №158 «Про затвердження Переліку харчових продуктів нетваринного походження та кормів нетваринного походження, вантажі з якими при ввезенні (пересиланні) на митну територію України підлягають посиленому державному контролю». При цьому, застосування періодичності відбувається з урахуванням вимог постанови Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 №537 «Деякі питання проведення заходів державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин, державного ветеринарно-санітарного контролю і ввезення вантажів на митну територію України у період воєнного стану».

Лише у I півріччі 2023 року документальні перевірки вантажів проведені у 100% обсязі від кількості оформлених підконтрольних вантажів, що складає 4454 перевірки, серед яких 605 партій (7758,511 тон)

перевірки з об'єктами контролю та нагляду, що містять або складаються з продуктів тваринного походження, 3847 партій (61017,187 тон) перевірки з об'єктами контролю та нагляду, що не містять продуктів тваринного походження (4454 документальних перевірок, 635 перевірок відповідності, фізичних перевірок, 16 лабораторних досліджень) [11].

У тому числі у I півріччі 2023 року здійснено 20 позапланових перевірок відповідності (з них 19 фізичних, 5 лабораторних).

Що стосується імпорту вантажів продуктів, що підлягають державному контролю, то кількість документальних перевірок та перевірки відповідності – 605; кількість фізичних перевірок – 1, кількість лабораторних -1 (позапланові, обґрунтована підозра).

Імпорт вантажів з харчовими продуктами нетваринного походження та кормами нетваринного походження, які підлягають посиленому державному контролю має такі показники [11]:

- кількість документальних перевірок – 89;
- перевірки відповідності – 13;
- кількість фізичних перевірок – 13 (1 позапланова),
- кількість лабораторних – 12 (періодичність).

Імпорт харчових продуктів нетваринного походження та кормів нетваринного походження, які підлягають державному контролю [11]:

- кількість документальних перевірок – 3757;
- перевірки відповідності – 14;
- кількість фізичних перевірок – 14,
- кількість лабораторних – 3 (позапланові, обґрунтована підозра).

В обов'язковому порядку забезпечено здійснення заходів державного ветеринарно-санітарного контролю, під час ввезення (пересилання) на митну територію України підконтрольних вантажів відповідно до вимог Закону України «Про ветеринарну медицину» [27], серед яких за результатом проведення стандартного прикордонного ветеринарно-санітарного контролю, здійсненого у 100% обсязі від кількості оформлених вантажів – 72 перевірок, у I півріччі 2023 року склало:

– 49 перевірок вантажів з живими тваринами та репродуктивним матеріалом, а саме: агенти біологічного захисту 5 партій/2,152 тон; свині 2 партії/143 голови; добовий молодняк птиці – 7 партій/228,716 тис. гол.; яйце інкубаційне 11 партій/3031,2 тис. штук; сперма биків – 24 партії/21095 доз

– 23 перевірки з іншими об'єктами держветсанконтролю (ветеринарні препарати, субстанції ветеринарного призначення) 23 партій/25,499 тон.

Також за лише за I півріччя 2023 року за результатами проведення заходів державного контролю встановлено невідповідність 7 вантажів [11]:

– 1 вантаж з Бразилії (ядра земляного горіха (земляний арахіс) код УКТЗЕД 1202, вагою 21,250 т) за результатами документальної перевірки направлено на знищення (лист Держпродспоживслужби від 03.02.2023 № 11.1.3-21/2665 «Щодо повідомлення RASFF № 2023.0615» у вантажі виявлено перевищення максимально допустимих рівнів афлотоксинів). Згідно договору про надання послуг від 16.02.2023 року № 01/2023 у процесі знищення на ТОВ «Агроспецпереробка»;

– 1 вантаж з Бразилії (ядра земляного горіха (земляний арахіс), код УКТЗЕД 1202, вагою 4,975т) за результатами лабораторного дослідження (випробування) визнано небезпечним (перевищення Афлотоксин В1, Сума афлотоксинів В1, В2, G1, G2), згідно договору про надання послуг від 16.02.2023 року № 01/2023 – вантаж знищено на ТОВ «Агроспецпереробка»;

– 1 вантаж з Туреччини (лимони, код УКТЗЕД 0805, вагою 20,0т) за результатами лабораторного дослідження (випробування) визнано небезпечним (перевищує допустимі норми вміст пестицидів) – підлягає знищенню;

– 1 вантаж з Польщі (сир, код УКТЗЕД 0406, вагою 5,880 т) з причини відсутності оригіналу ветеринарного сертифікату, після усунення недоліків вантаж випущено у вільний обіг;

– 1 вантаж з Італії (шинка з Парми, код УКТЗЕД 0210, вагою 16,240 т) оригінал сертифікату не відповідає погодженій формі, після усунення недоліків вантаж випущено у вільний обіг;

– 1 вантаж з Нідерландів (кокосова олія, код УКТЗЕД 1514, вагою 20,0 т) невідповідність маркування, після надання власних письмових зобов'язань оператора ринку привести маркування у відповідність законодавству лист від 08.05.2023 б/н (повідомлено ГУДПСС в Полтавській області лист від 09.05.2023 №Вих-2.1/543-23);

– 1 вантаж з Німеччини (сметана суха, код УКТЗЕД 0403) відсутнє маркування державною мовою після усунення недоліків вантаж випущено у вільний обіг [11].

Протягом I півріччя 2023 року здійснено ще велику кількість різноманітних перевірок, зокрема проведено позапланові перевірки 20 вантажів.

Проведення заходів офіційного контролю під час імпорту вантажів, в межах компетенції, відбувалось з дотриманням вимог Порядку взаємодії між декларантами, їх представниками, іншими заінтересованими особами та митними органами, іншими державними органами, установами та організаціями, уповноваженими на здійснення дозвільних або контрольних функцій щодо переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, з використанням механізму «єдиного вікна», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2020 №971.

Забезпечено внесення до єдиного державного веб-порталу «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» 100% результатів здійснення державного та ветеринарно-санітарного контролю підконтрольних вантажів. Усього забезпечено оформлення справ у ІТС «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» у загальній кількості 3931 [11].

За результатом проведення державного контролю, з дотриманням вимог діючого законодавства видано 548 загальних ветеринарних документів на ввезення, в межах категорії «продукти», 88 загальних

документів на ввезення, на вантажі з харчовими продуктами та кормами нетваринного походження, щодо яких встановлено посилений державний контроль.

Також було організовано оформлення та видачу ветеринарних документів з використанням інформаційно-телекомунікаційної системи Держпродспожив-служби «Єдиний державний реєстр ветеринарних документів», з дотриманням вимог та у випадках передбачених Законом України «Про ветеринарну медицину» [27].

Дотримано виконання вимог оформлення та видачі ветеринарних документів, з урахуванням випадків передбачених Законом України «Про ветеринарну медицину» [27], що становить 4215 ветеринарних документа, серед яких: 39 – ветеринарне свідоцтво Ф1; 10 – ветеринарне свідоцтво Ф2; 1508 – міжнародних ветеринарних сертифікатів «Про стан здоров'я тварин»; 32 – міжнародних ветеринарних сертифікатів на сировину тваринного походження, яку експортують з України; 588 – міжнародних ветеринарних сертифікатів на м'ясо та м'ясопродукти, молоко та молокопродукти, рибу та рибопродукти, які експортують з України; 2038 – міжнародних ветеринарних сертифікатів на корми рослинного походження, які експортують з України.

Експорт вантажів у I півріччі 2023 року склав основне навантаження на державних ветеринарних інспекторів Східного міжрегіонального головного управління Держпродспоживслужби на державному кордоні. Основні вантажі, які експортуються із зони діяльності, наведені у табл. 2.1.

Таблиця 2.1

Вантажі, які експортуються із зони діяльності

Вантаж	Кількість партій	Кількість вантажу (тон, голів)
Домашні тварини (некомерційне переміщення), гол.	1495	1703
Корма нетваринного походження	2034	59889,881
Молоко та молокопродукти	72	1142,062595

М'ясо та м'ясопродукти	187	3264,67218
Побічні продукти тваринного походження	33	410,32335
Риба та рибопродукти	70	284,57668
Харчові продукти тваринного походження (інші)	145	2689,9865
Яйця та яйцепродукти	134	2720,118
Птахи декоративні, гол.	6	20
Об'єкти аквакультури, у т.ч. декоративні, шт.	1	35000
Дикі, зоопаркові, циркові, спортивні тварини та інші, гол.	15	18
Загальний підсумок	4192	107142,6203

Слід зазначити, що у результаті діяльності за I півріччя 2023 року було отримано коштів за надання передбачених законодавством платних послуг, всього – 2 950 281,65 грн. (експорт 82 % , імпорт 18%). Повний звіт про виконання Плану роботи Східного міжрегіонального головного управління Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів на державному кордоні за I квартал 2023 року наведено у додатку (додаток Б).

Отже, протягом 2023 року діяльність Східного міжрегіонального головного управління Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів на державному кордоні здійснювалася достатньо ефективно, що дає змогу сподіватися на позитивні зрушення в економіці відновлення України та зменшенню корупційної діяльності.

РОЗДІЛ 3

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ ТА ЗАХИСТУ СПОЖИВАЧІВ

3.1. Застосування програмно-цільових підходів для удосконалення діяльності Держпродспоживслужби України

Після перемоги над російськими загарбниками актуальним на порядку денному буде динамічне реформування практично в усіх сферах життєдіяльності суспільства з метою забезпечення умов щодо якнайшвидшої інтеграції України до Євросоюзу. У цих процесах надзвичайно велику роль буде відігравати застосування програмно-цільових підходів до управління, які визнані у світі як найбільш ефективний інструмент забезпечення успішності діяльності як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, організацій та установ різних форм власності.

Сутність такого «програмно-цільового управління» полягає в досягненні конкретних програмних результатів за допомогою реалізації комплексних цільових програм, що містять економічні, виробничі та організаційні завдання, які пов'язані між собою за строками, ресурсами та виконавцями [2].

Характерні особливості програмно-цільового підходу до управління полягають у необхідності визначення [2]:

- причин і конкретних завдань з обґрунтуванням пріоритетності їх виконання;
- способів виконання визначених завдань (розробляється план досягнення бажаних результатів);
- чітких термінів виконання завдань;
- обсягів необхідних фінансових ресурсів для реалізації плану;
- індикаторів отриманого результату, які необхідно вважати прийнятними;

– підстав для проведення коригувальних дій.

Слід зазначити, що всі ці дії ґрунтуються на детальному аналізі діяльності організації (підприємства), виявлених перевагах та недоліках, слабких та сильних сторонах [2].

Саме до таких підходів і віднесено стратегічне і проєктне управління, тому як вони відповідають визначеним вище критеріям і характерним особливостям.

Запровадження стратегічного підходу до подальшого розвитку й реформування Держпродспоживслужби України як у воєнний, так і у повоєнний періоди зумовлюється такими факторами, як [53]:

– динамічні зміни, нові загрози та виклики, що відбуваються сьогодні практично в усіх сферах соціально-економічного та політичного життя в Україні. Це, у першу чергу, зовнішні загрози, викликані воєнними діями агресора, а також виклики і можливості зовнішнього оточення української держави – допомога США та інших країн, можливе впровадження «плану Маршалла» для України та інші;

– вимоги щодо підвищення результативності та ефективності управлінської діяльності, що висуваються основними стейкхолдерами Держпродспоживслужби – громадянами та підприємцями, що є споживачами її послуг;

– надання певної самостійності територіальним управлінням Держпродспоживслужби в умовах децентралізації висуває потреби у створенні методологічного підґрунтя для самостійного ухвалення рішень щодо досягнення ними цілей стратегічних розвитку;

– потреба в ефективних і водночас «м'яких» технологіях за умов відкритості, прозорості, підзвітності та підконтрольності влади громадськості.

Ураховуючи вище перелічені фактори, а також наявність Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю) [43], сформулюємо основні стратегічні цілі розвитку Держпродспоживслужби в контексті євроінтеграційних прагнень України у післявоєнні часи.

По-перше, необхідно завершити запровадження ризик-орієнтованого підходу до здійснення державного нагляду (контролю), що було розпочато на першому етапі реалізації Стратегії (1918 – 1921 рр.). У сферах, на які поширюється дія Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [40], необхідно провести перегляд критеріїв оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності та періодичності проведення планових заходів державного нагляду (контролю) з урахуванням вимог Методики розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), та Методики розроблення уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю), затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 342 [17].

По-друге, необхідно забезпечити упорядкування та регламентування контрольних функцій [38]. Станом на сьогодні у деяких сферах державного нагляду (контролю) існує дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю), що призводить до здійснення подвійного, проте не завжди ефективного контролю з боку органів державного нагляду (контролю). Так, дублюються повноваження органів державного нагляду (контролю) у природоохоронній сфері, у сфері використання та відтворення водних живих ресурсів, використання, відтворення лісу, ведення мисливського господарства і полювання тощо. Отже, необхідно провести перегляд всіх контрольних функцій органів державного нагляду (контролю) з метою упорядкування, скорочення та усунення дублювання таких функцій.

По-третє, необхідно здійснити переорієнтування державного нагляду (контролю) на запобігання порушенням вимог законодавства у сфері господарської діяльності. Слід зазначити, що Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [40] встановлено норму, відповідно до якої у разі виконання в

повному обсязі та у встановлений строк розпорядчого документа про усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу державного нагляду (контролю), фінансові та адміністративні санкції, заходи реагування до суб'єкта господарювання, його посадових осіб не застосовуються [43].

Зазначена норма не є обов'язковою для органів державного нагляду (контролю), що здійснюють державний нагляд (контроль) у порядку, встановленому Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах та міжнародними договорами [43].

Для досягнення поставлених стратегічних цілей необхідно розв'язання наступних завдань щодо удосконалення системи державного нагляду (контролю) з метою запобігання правопорушенням у сфері господарської діяльності в частині [43]:

– приведення актів законодавства, які визначають повноваження органів державного нагляду (контролю) в окремих сферах господарської діяльності, у відповідність з вимогами Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»;

– запровадити в усіх сферах, у яких здійснюється державний нагляд (контроль), положення щодо незастосування фінансових та адміністративних санкцій, заходів реагування до суб'єкта господарювання у разі виконання ним в повному обсязі та у встановлений строк розпорядчого документа про усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу державного нагляду (контролю);

– організації надання органами державного нагляду (контролю) консультаційної підтримки суб'єктам господарювання з питань здійснення державного нагляду (контролю);

– запровадження проведення за письмовим зверненням суб'єкта господарювання аналізу стану дотримання таким суб'єктом вимог законодавства у відповідній сфері та надання йому рекомендацій щодо

запобігання порушенням вимог законодавства у відповідній сфері без застосування санкцій;

– здійснення перегляду, систематизації та удосконалення актів законодавства, які визначають повноваження органів державного нагляду (контролю) в окремих сферах господарської діяльності, з питань вжиття заходів реагування щодо виявлення порушення в частині:

– обмеження надмірно широких дискреційних повноважень посадових осіб органів державного нагляду (контролю) щодо вжиття заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю);

– узгодження заходів реагування та способів їх вжиття (в адміністративному чи судовому порядку) з тяжкістю виявлених порушень та пов'язаними з ними ризиками;

– уніфікації процедур вжиття заходів реагування на подібні правопорушення у різних сферах провадження господарської діяльності;

– усунення дублювання застосування санкцій за одні і ті ж порушення різними органами державного нагляду (контролю);

– встановлення порядку накладення фінансових санкцій на суб'єктів господарювання за виявлені порушення;

– запровадження уніфікованої та дієвої процедури оскарження розпорядчих документів та рішень щодо застосування санкцій, які приймаються посадовими особами органів державного нагляду (контролю).

Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [40] встановлено право суб'єкта господарювання звертатися щодо оскарження рішень органів державного нагляду (контролю) до відповідного центрального органу виконавчої влади або суду.

Необхідно проаналізувати спеціальні закони щодо наявності в них аналогічних норм, а також запровадити уніфіковану та дієву процедуру оскарження розпорядчих документів та рішень щодо застосування санкцій, які приймаються посадовими особами органів державного нагляду (контролю). Також необхідно [43]:

– встановити персональну відповідальність посадових (службових) осіб, уповноважених на здійснення державного нагляду (контролю), за прийняття неправомірних та/або протиправних рішень, незаконність яких підтверджена рішеннями суду, що набрали законної сили, а також механізму відшкодування шкоди, завданої суб'єкту господарювання внаслідок неправомірних та/або протиправних дій таких осіб;

– здійснити скорочення кількості органів державного нагляду (контролю) і чисельності їх працівників.

Сьогодні Державний нагляд (контроль) у природоохоронній сфері на здійснюють, зокрема, Держекоінспекція, Держгеонадра, Держлісагентство, Держгеокадастр, Держрибагентство, Держпродспоживслужба [39]. Утворення єдиного органу державного нагляду (контролю) в сфері охорони навколишнього природного середовища та передача йому всіх функцій із здійснення контролю у цій сфері дасть змогу скоротити кількість органів державного нагляду (контролю) і чисельність їх працівників.

Щодо створення системи проведення оцінки ефективності державного нагляду (контролю), то слід зазначити, що на сьогодні відсутня система проведення оцінки ефективності державного нагляду (контролю) [40]. Так, за даними ДФС, за результатами її діяльності протягом 2021 році судових рішень, прийнятих на користь платників податків, майже в 2 рази більше, ніж судових рішень, прийнятих на користь органів ДФС. В той же час за результатами діяльності ДФС сума надходжень до бюджету за 2021 рік становить понад 3,4 млрд. гривень.

Необхідно створити систему проведення оцінки ефективності державного нагляду (контролю) з використанням встановлених органами державного нагляду (контролю) нормативів оцінювання діяльності посадових осіб, які беруть участь у заходах державного нагляду (контролю), та проведення оцінювання діяльності таких осіб за встановленою методикою, що дасть змогу своєчасно проводити аналіз

діяльності органів державного нагляду (контролю) та вживати заходів до їх оптимізації.

Вимірювання ступеню досягнення стратегічних цілей розвитку системи державного нагляду (контролю) можна здійснюватися наступним чином:

- проведенням оцінки ефективності здійснення державного нагляду (контролю) та реформування системи державного нагляду (контролю) за участю громадськості;

- створенням за результатами проведеної оцінки сучасної європейської моделі державного нагляду (контролю) шляхом оптимізації кількості сфер і органів державного нагляду (контролю), позбавлення функцій із здійснення контролю міністерств, гармонізація законодавства у сфері державного нагляду (контролю) з європейським законодавством.

Разом із тим, для забезпечення успішності виконання Стратегії реформування, яка сприятиме створенню такої системи державного нагляду (контролю), що збалансовано захищатиме інтереси всіх сторін – громадян, суб'єктів господарювання, держави, та буде відповідати європейським нормам державного нагляду (контролю), необхідно застосовувати такий інструмент її реалізації, як проєктний підхід.

Дійсно, проєктний підхід є одним із ефективних інструментів реалізації стратегій та програм розвитку. Його застосування дозволяє чітко визначити цілі та очікувані результати, ресурси, що необхідні для реалізації цілей проєкту, терміни реалізації робіт, коло відповідальних осіб.

Як приклад реалізації проєктного підходу до розвитку Держпродспоживслужби розглянемо проєкт створення документованої методики забезпечення системної взаємодії учасників заходу з державного контролю [14]. Цю методику було розроблено з метою підвищення результативності спільних заходів органів державного контролю. Зазначена методика створює основи для опису робочих місць уповноважених органів як учасників заходу системної реалізації державного контролю.

У структурі даного документу виділено такі основні змістовні блоки [14]:

- терміни та визначення;
- структура робочого місця та його діяльності в заході системної реалізації державного контролю;
- опис робочого місця управління заходом системної реалізації державного контролю;
- опис робочого місця виконання заходу системної реалізації державного контролю.

Документована методика є інструментом, який створює основи для опису робочих місць учасників заходу з державного контролю та призначена для використання при розробці детальних описів робочих місць учасників заходу.

Метою опису робочих місць є інформаційне забезпечення їх ефективної діяльності та системної взаємодії при реалізації заходу з державного контролю. Використання описів робочих місць заходу з державного контролю дозволяє одержати такі основні переваги:

- раціональний розподіл робіт заходу для уникнення їх дублювання;
- відбір співробітників до команди заходу з державного контролю;
- чітке розуміння кожним співробітником з команди заходу своїх місця, ролі, функцій та засобів, прав та обов'язків, відповідальності та повноважень для досягнення мети заходу;
- прозорі виробничі стосунки в заході;
- створення основи для оцінювання діяльності персоналу заходу з державного контролю.

Робоче місце є організаційним структурним елементом заходу з державного контролю. У ході здійснення заходу робочі місця взаємодіють системно на основі взаємозв'язків: робочі місця кожного з учасників заходу взаємодіють між собою та з робочими місцями інших учасників заходу, а також з об'єктом державного контролю.

Робоче місце заходу з державного контролю складається з елементів, за рахунок взаємодії яких забезпечується досягнення мети його діяльності

(рис. 3.1). До них належать: співробітник (уповноважена особа), предмет діяльності (вхідний потік), матеріальні, інформаційні та інші необхідні ресурси, керуюча інформація та документація.

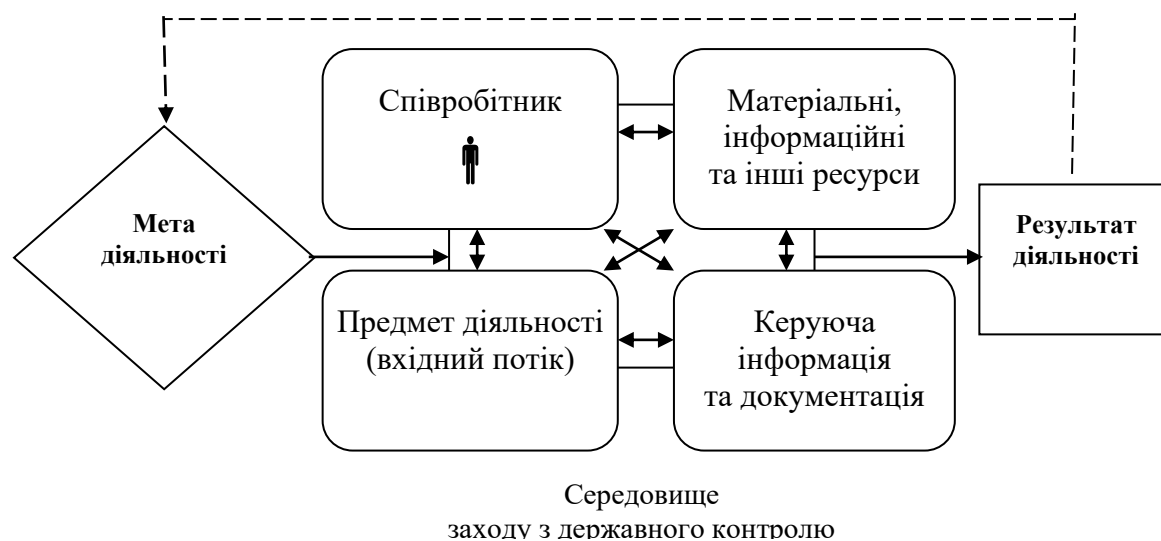


Рис. 3.1. Системна модель робочого місця заходу з державного контролю [15]

У заході з державного контролю визначають [15]:

- спеціальні робочі місця (управлінські робочі місця), які відповідають за інформаційне забезпечення, планування, організаційне забезпечення та управління заходом;

- робочі місця всіх учасників заходу з державного контролю (виконавські робочі місця), які відповідають за виконання технологічного забезпечення, забезпечення персоналом, організаційного забезпечення та управління діяльністю робочих місць заходу.

Відмінність діяльності робочих місць заходу з державного контролю виявляється в наступному:

- рівень діяльності в заході (управління заходом, виконання робіт);
- рівень деталізації робіт заходу;
- види вхідної, керуючої та вихідної інформації та документації в заході;
- рівень деталізації інформації в документації заходу.

Вхідними документами для виконання інформаційного забезпечення робочого місця управління заходом з державного контролю є стратегія заходу, план заходу. Вихідним документом є графік інформаційно-

комунікаційного забезпечення діяльності робочого місця як частина інструкції для робочого місця управління заходом.

Мета планового забезпечення робочого місця управління заходом з державного контролю полягає у розробці плану діяльності для досягнення його мети. Вхідним документом для цього є графік інформаційно-комунікаційного забезпечення діяльності робочого місця управління заходом. Вихідним документом є план діяльності робочого місця (порядок робіт, виконання яких необхідно для досягнення мети робочого місця) як частина інструкції для робочого місця управління заходом. План діяльності робочого місця рекомендовано представляти у вигляді блок-схеми з урахуванням вхідних та вихідних інформаційно-документаційних потоків робіт [15].

Мета технологічного забезпечення робочого місця управління заходом з державного контролю полягає в уточненні методів, способів та засобів реалізації плану діяльності, які забезпечують досягнення мети заходу. Вхідним документом для цього є план діяльності робочого місця управління заходом. Вихідним документом є технологічна карта діяльності робочого місця як частина інструкції для робочого місця управління заходом. Вона розробляється з урахуванням нормативно-методичної документації, яка регламентує діяльність з державного контролю, а також з управління заходом. Технологічну карту робочого місця управління заходом рекомендовано представляти в графічній формі за допомогою моделей опису процесів, схем, таблиць, розкладів тощо [15].

Мета забезпечення персоналом робочого місця управління заходом з державного контролю полягає в підборі (а за необхідності – навчанні, підготовці та вихованні) уповноваженої особи у відповідності до обраної технології діяльності робочого місця. Вхідним документом для цього є технологічна карта діяльності робочого місця управління заходом. Вихідними документами є вимоги до компетентності уповноваженої особи робочого місця як частина інструкції для робочого місця управління заходом, документ про оцінку кандидата на робоче місце управління заходом, (за необхідності – документ про навчання, підготовку кандидата

на робоче місце), рішення про призначення уповноваженої особи на робоче місце управління заходом. Інформацію вихідних документів забезпечення персоналом робочого місця управління заходом бажано, за можливістю, представляти графічно у вигляді моделей опису процесів, схем, таблиць тощо [15].

Мета організаційного забезпечення робочого місця управління заходом з державного контролю полягає у створенні стану його готовності до початку діяльності за рахунок узагальнення необхідних вхідних і вихідних потоків, керуючої інформації та документації, необхідних ресурсів, умов до забезпечення ними робочого місця. Вхідними документами для цього є графік інформаційно-комунікаційного забезпечення діяльності робочого місця управління заходом, план діяльності робочого місця управління заходом, технологічна карта діяльності робочого місця управління заходом, вимоги до компетентності уповноваженої особи робочого місця управління заходом. Вихідним документом є організаційна карта діяльності робочого місця як частина інструкції для робочого місця управління заходом, яка розробляється з урахуванням нормативно-методичної документації, що регламентує діяльність з державного контролю, управління заходом. Інформацію організаційної карти робочого місця управління заходом рекомендовано представляти графічно у вигляді моделей опису процесів, схем, таблиць тощо [15].

Мета забезпечення управління діяльністю робочого місця управління заходом з державного контролю полягає у її підтримці в межах заданих параметрів, передбачення та уникнення збоїв, аварій. Вхідними документами для цього є графік інформаційно-комунікаційного забезпечення діяльності, план діяльності, технологічна карта, організаційна карта, а також документована інформація про середовище заходу з державного контролю у вигляді поточних звітів. Вихідним документом є інструкція з управління робочим місцем як частина інструкції для робочого місця управління заходом, яка розробляється з урахуванням нормативно-методичної документації, що регламентує

діяльність з державного контролю, управління заходом. Інформацію інструкції рекомендовано представляти у вигляді алгоритму з урахуванням всіх можливих відхилень (ситуацій збоїв, аварій тощо) та відповідних необхідних дій [15].

На загальному рівні мета робочого місця виконання заходу з державного контролю полягає в забезпеченні виконання певних пакетів робіт при здійсненні заходу. Конкретна мета робочого місця виконання заходу з державного контролю стосується виконання однієї з головних функцій діяльності (інформаційної, планової, технологічної, персоналу, організаційної, управління) при виконанні пакетів робіт.

Документовані результати інформаційного, планового, технологічного забезпечення, забезпечення персоналом, організаційного та управлінського забезпечення робочого місця у вигляді графіку інформаційно-комунікаційного забезпечення діяльності робочого місця, плану діяльності, технологічної та організаційної карт діяльності, вимог до компетентності уповноваженої особи робочого місця, інструкції з управління робочим місцем являють собою структурні частини документу «Інструкція для робочого місця управління заходом з державного контролю» [15].

Результати реалізації проєкту зі створення документованої методики забезпечення системної взаємодії учасників заходу з державного контролю було впроваджено в практику діяльності Головного управління у справах захисту прав споживачів у Дніпропетровській області. Таких проєктів реалізується все більше, а результати реалізації проєктів з наглядом (контролю) свідчать про підвищення їх результативності у порівнянні з застосуванням традиційного підходу до здійснення заходів з державного контролю (нагляду).

Слід зазначити, що у 2019 – 2020 роках Держпродспоживслужба України взяла участь у проєкті ЄС «Вдосконалення системи контролю безпечності харчових продуктів в Україні» [31]. Це був великий спільний проєкт, у якому взяли участь також представники Директорату безпечності та якості харчової продукції, Міністерство аграрної політики та

продовольства України, Державної фіскальної служби, Міністерства охорони здоров'я України тощо.

Під час спільних комунікаційних заходів, що проводилися у рамках проекту, учасники обговорювали основні питання щодо поточного співробітництва та окреслювали пріоритети на майбутнє. Зокрема, учасники обговорили стан розробки підзаконних актів, законопроекту «Про ветеринарну медицину», який досі є чинним (його було затверджено ще у 1992 році, і останні зміни внесено 21.03.2021, підстава 1206-IX), результатів проведення системи дистанційного навчання для фахівців Держпродспоживслужби тощо.

Отже, для забезпечення успішності своєї діяльності Держпродспожив-служба України достатньо активно застосовує в процесах надання послуг програмно-цільові підходи, оскільки вони є визнаними у світі як найефективніші інструменти удосконалення діяльності будь-якого виду та рівня.

3.2. Упровадження механізму інформаційно-роз'яснювальної роботи з операторами ринку харчових продуктів і кормів

Належне функціонування внутрішнього ринку харчових продуктів і кормів може опинитися під загрозою у випадках, коли харчові продукти та корми неможливо простежити. Тому у цьому контексті знов-таки повернемося до досвіду Східного міжрегіонального головного управління Держпродспоживслужби України щодо впровадження механізму інформаційно-роз'яснювальної роботи з операторами ринку харчових продуктів і кормів щодо дотримання ними вимог законодавства України шляхом державної реєстрації потужностей або одержання експлуатаційних дозволів.

Для підвищення ефективності та результативності цієї діяльності насамперед необхідно створити комплексну систему так званої «простежуваності» серед таких суб'єктів господарської діяльності, чия

діяльність пов'язана із харчовими продуктами і кормами, щоб у разі проблем із їх безпечністю існувала можливість цілеспрямованого і точного вилучення певних продуктів з обігу або інформування про їх небезпечність споживачів чи контролюючих посадових осіб, та щоб у такий спосіб вдавалося уникнути потенційних і небажаних ризиків.

Слід зазначити, що основним законом, який регулює відносини між органами виконавчої влади, операторами ринку харчових продуктів та споживачами харчових продуктів і визначає порядок забезпечення безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, що виробляються, перебувають в обігу, ввозяться (пересилаються) на митну територію України та/або вивозяться (пересилаються) з неї, є Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» [32].

Так, відповідно до ст. 2 цього Закону, законодавство про державний контроль у цій сфері складається з Конституції України, Митного кодексу України, законів України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», «Про ветеринарну медицину», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та інших виданих відповідно до них нормативно-правових актів.

У рамках інформаційно-роз'яснювальної роботи з операторами ринку харчових продуктів і кормів надамо певні пояснення у контексті дотримання цих нормативно-правових документів. Так, вимоги щодо ввезення (пересилання) вантажів із продуктами на митну територію України регулюються розд. VII Закону України [32]. При цьому в част. 3 ст. 41 зазначено, що заходи державного контролю харчових продуктів тваринного походження та кормів тваринного походження, які ввозяться (пересилаються) на митну територію України, повинні охоплювати всі вимоги законодавства про харчові продукти та корми (вимоги до безпечності та гігієни, маркування, простежуваності, вимоги до харчових

та кормових добавок, вимоги до предметів та матеріалів, що контактують з харчовими продуктами тощо) [32].

Такі ж само вимоги є й до харчових продуктів та кормів нетваринного походження, а саме част. 1 ст. 56 Закону України [32] передбачено, що система заходів державного контролю вантажів з харчовими продуктами нетваринного походження та кормами нетваринного походження має охоплювати всі аспекти законодавства про харчові продукти та корми.

Вимоги щодо простежуваності передбачено Законами України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [41] та «Про безпечність та гігієну кормів» [25], а саме: у п. 74 ст. 1 Закону України [32] визначено поняття «простежуваність» – можливість ідентифікації та відстеження харчових продуктів, продуктивних тварин, а також речовин, що призначені для включення або очікується, що вони будуть включені до харчових продуктів, на всіх стадіях виробництва, переробки та обігу.

У п. 57 Закону України «Про безпечність та гігієну кормів» [25] поняття «простежуваність» – це можливість ідентифікувати оператора ринку, час, місце, предмет та інші умови реалізації, достатні для встановлення походження кормів, матеріалів, що контактують з кормами, або речовин, що призначені для включення (або очікується, що вони будуть включені) у корми, на всіх стадіях виробництва та обігу.

У свою чергу, надамо пояснення – що ж таке «обіг» відповідно до діючого законодавства. У Законі України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [41] надано таке визначення: обіг – це реалізація та/або зберігання об'єктів санітарних заходів для цілей реалізації, включаючи пропонування до реалізації та/або іншої форми передачі, реалізації, розповсюдження або будь-яку іншу форму передачі незалежно від її здійснення на платній чи безоплатній основі. Дії, пов'язані з направленням на переробку (зміну призначеного використання), вилучення та/або відкликання, та/або утилізацію об'єктів санітарних заходів, не вважаються обігом.

У Законі України «Про безпечність та гігієну кормів» [25] зазначається, що обіг – реалізація та/або зберігання кормів для цілей реалізації, включаючи пропонування до реалізації. Дії, спрямовані на виконання рішення про переробку (зміну призначеного використання), вилучення, відкликання, утилізацію кормів, не вважаються обігом

Пояснимо, хто вважається оператором ринку відповідно до вимог законодавства. Оператор ринку харчових продуктів – це суб'єкт господарювання, який провадить діяльність з метою або без мети отримання прибутку та в управлінні якого перебувають потужності, на яких здійснюється первинне виробництво, виробництво, реалізація та/або обіг харчових продуктів та/або інших об'єктів санітарних заходів (крім матеріалів, що контактують з харчовими продуктами), і який відповідає за виконання вимог Закону України [41], законодавства про безпечність та за окремі показники якості харчових продуктів. До операторів ринку належать фізичні особи, якщо вони провадять діяльність з метою або без мети отримання прибутку та займаються виробництвом та/або обігом харчових продуктів або інших об'єктів санітарних заходів. Оператором ринку також вважається агропродовольчий ринок. Відповідно, у Законі України «Про безпечність та гігієну кормів» [25] оператор ринку кормів – це юридична або фізична особа, яка здійснює виробництво та/або обіг кормів.

З метою виконання вимог законодавства про державний нагляд (контроль) Східним міжрегіональним головним управлінням Держпродспоживслужби на державному кордоні протягом 2022 – 2023 року було запроваджено здійснення аналізу та обліку операторів ринку (імпортерів) щодо наявності в них експлуатаційних дозволів чи реєстрацій потужностей в залежності від вимог законодавства про безпечність харчових продуктів чи кормів. При цьому першочергово був проведений аналіз операторів ринку по їх кодам діяльності з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (ЄДРПОУ)) щодо видів діяльності, якими вони мають право займатися. Ця можливість надається Міністерством юстиції України через Єдиний державний реєстр

юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (за допомогою КЕП), YouControl (сервіс перевірки контрагентів), Опендатабот тощо.

При цьому зустрічались випадки, коли імпортер завозив харчові продукти нетваринного походження (фрукти), а відповідно до видів діяльності – торгівля харчовими продуктами в них не передбачено.

Впровадження обліку операторів ринку (імпортерів) Східним МГУ було розпочато в 2021 році, на першому етапі на рівні начальників ВПК шляхом інформування операторів ринку щодо необхідності виконання вимог законодавства. Так, протягом 2021 року керівники ВПК направили 282 листа до імпортерів, які здійснювали свою діяльність в зоні їх обслуговування. Листи направлялись на електронні пошти та поштою.

Ця діяльність продовжувалася і в період дії правового режиму воєнного стану. Так, лише протягом I півріччя 2023 року запроваджено ведення обліку 245 потужностей операторів ринку (імпортерів), діяльність яких підпадає під дію Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [41] (228 потужностей, з яких 51 не мають експлуатаційного дозволу чи державної реєстрації потужності); Закону України «Про безпечність та гігієну кормів» [25] (17 операторів ринку, з яких 6 не мають експлуатаційного дозволу чи державної реєстрації потужності), з метою підтвердження відповідності їх діяльності у частині отримання експлуатаційного дозволу або проведення державної реєстрації потужності.

За умов відсутності підтверджуючої інформації (наявність експлуатаційного дозволу/державної реєстрації), з відповідними операторами ринку проводиться інформаційно-роз'яснювальна робота, направлена на підвищення рівня їх обізнаності вимогам законодавства України та необхідності забезпечити законодавчо обумовлену відповідність своєї діяльності.

Що стосується інформування, то було поінформовано 83 оператора ринку, які здійснювали свою діяльність протягом поточного року. Так, спеціалістами ВПК за I півріччя 2023 році направлено 41 лист суб'єктам

господарювання, якими здійснювалося ввезення чи пересилання на митну територію України вантажів з харчовими продуктами, кормами, побічними продуктами тваринного походження щодо яких відсутня інформація у відповідних реєстрах Держпродспоживслужби про державну реєстрацію оператора ринку чи отримання експлуатаційного дозволу.

Паралельно на офіційному вебсайті Східного міжрегіонального головного управління Держпродспоживслужби на державному кордоні (<https://www.sk.dpss.gov.ua/>) [51] були розмішені два інформаційних матеріали щодо необхідності дотримання операторами ринку вимог діючого законодавства в частині їх обов'язків щодо реєстрації потужностей чи отримання експлуатаційних дозволів відповідно до ст. 20 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [41]:

- забезпечувати дотримання вимог цього Закону щодо гігієнічних вимог до харчових продуктів на всіх стадіях їх виробництва та обігу;
- реєструвати потужності у випадках, передбачених цим Законом;
- забезпечувати простежуваність та надавати інформацію, передбачену статтею 22 цього Закону.

Операторам ринку забороняється здійснювати обіг харчових продуктів, отриманих з потужностей, що не пройшли державної реєстрації або не отримали експлуатаційного дозволу відповідно до цього Закону, та/або використовувати такі харчові продукти у виробництві інших харчових продуктів.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про безпечність та гігієну кормів» [25] оператори ринку під час провадження своєї діяльності зобов'язані, зокрема:

- забезпечувати дотримання вимог цього Закону щодо гігієни кормів на усіх стадіях виробництва та/або обігу кормів;
- отримувати експлуатаційний дозвіл на потужність або повідомляти про намір використання потужності з метою її державної реєстрації у випадках та порядку, передбачених цим Законом;

– забезпечувати простежуваність та надавати на запит компетентного органу інформацію, передбачену частиною четвертою статті 12 цього Закону (4. З метою виконання вимог частин другої та третьої цієї статті оператори ринку повинні застосовувати системи та процедури, що забезпечують можливість надання інформації щодо простежуваності корму на запит компетентного органу. Така інформація повинна зберігатися оператором ринку протягом шести місяців після закінчення мінімального строку зберігання корму.);

– використовувати лише корми, отримані із зареєстрованих потужностей та/або потужностей, на які отримано експлуатаційний дозвіл, крім випадків, передбачених у частині другій статті 3 цього Закону, та/або потужностей, що відповідають вимогам щодо ввезення (пересилання) кормів на митну територію України.

При цьому ст. 65 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» [32] передбачено штрафні санкції у розмірі від одинадцяти до двадцяти мінімальних заробітних плат за порушення вищевказаних вимог. Разом із тим, проблемним питанням залишаються дії державного інспектора ветеринарної медицини в разі відсутності у оператора ринку експлуатаційного дозволу або реєстрації потужності, так як інспектор наділений лише повноваженням перевіряти їх наявність.

Що стосується поводження з вантажами, що ввозяться (пересилаються) на митну територію України, які не відповідають законодавству – надамо таке пояснення. Якщо вантаж, який не відповідає законодавству, було випущено у вільний обіг, державний інспектор (державний ветеринарний інспектор) повідомляє компетентний орган про необхідність здійснення державного моніторингу відповідних видів продуктів, харчових продуктів нетваринного походження та кормів нетваринного походження або, за необхідності, приймає рішення про їх відкликання для вжиття одного із заходів, зазначених у п. 2 част. II

Основні принципи здійснення посиленого державного контролю вантажів з харчовими продуктами нетваринного походження та кормами нетваринного походження, які ввозяться (пересилаються) на митну територію України (ст. 57 [32]) наступні. Якщо за результатами документальної перевірки та перевірки відповідності вантажу з харчовими продуктами нетваринного походження та кормами нетваринного походження порушень законодавства не виявлено, державний інспектор може дозволити його подальше переміщення, не очікуючи надходження результатів фізичної перевірки. У такому разі державний інспектор призначеного пункту пропуску інформує державного інспектора, відповідального за потужність призначення вантажу, про відправлення вантажу. Державний інспектор призначеного пункту пропуску вживає заходів, щоб до моменту надходження результатів фізичної перевірки вантаж не міг бути підданий жодним діям, не схваленим державним інспектором. У такому разі державний інспектор засвідчує копію загального документа на ввезення, яка має супроводжувати вантаж до місця його призначення на території України, та вносить відомості про результати здійснення державного контролю, які є підставою для випуску у відповідний митний режим, до єдиного державного інформаційного веб-порталу «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» у формі електронного документа, засвідченого електронним цифровим підписом, протягом строків, встановлених ст. 319 Митного кодексу України [18].

Для підвищення ефективності діяльності з державного нагляду (контролю) таку інформаційно-роз'яснювальну роботу слід проводити регулярно, зокрема під час внесення певних змін до нормативно-правової бази у цій сфері.

Необхідно встановити персональну відповідальність посадових (службових) осіб, уповноважених на здійснення державного нагляду (контролю), за прийняття неправомірних та/або протиправних рішень, незаконність яких підтверджена рішеннями суду, що набрали законної сили, а також механізм відшкодування шкоди, завданої суб'єкту господарювання внаслідок неправомірних та/або протиправних дій таких

осіб. Також актуальним є підвищення професійної компетентності посадових (службових) осіб, уповноважених на здійснення державного нагляду (контролю).

Слід зазначити, що сьогодні і досі відсутня система оцінювання ефективності державного нагляду (контролю). Тому створення такої системи є на часі. Необхідно створити таку систему оцінювання ефективності державного нагляду (контролю), що дасть змогу своєчасно проводити аналіз діяльності органів державного нагляду (контролю) та вживати заходів до їх оптимізації.

Індикаторами системи оцінювання ефективності державного нагляду (контролю) мають бути [42]:

- зменшення рівня (кількості, обсягу) негативних подій (наслідків) за умови незбільшення витрат на їх відвернення (попередження);
- повнота фіксації негативних наслідків (відсоток зафіксованих з тих що відбулися);
- наявність обґрунтованих висновків про основні причини виникнення небезпек та моделей управління ними;
- зменшення рівня виявлених порушень (в тому числі повідомлень щодо них, зокрема, повторних звернень громадян щодо діяльності окремих суб'єктів господарювання);
- зменшення кількості оскаржених рішень органів державного нагляду (контролю) щодо застосування заходів впливу за фактами встановлених порушень.

Саме за результатами оцінювання ефективності цієї діяльності можна створити сучасну європейську модель державного нагляду (контролю). Це можливо шляхом [42]:

- оптимізації кількості сфер і органів державного нагляду (контролю), позбавлення функцій із здійснення контролю міністерств;
- вдосконалення законодавства з використанням кращих практик ЄС щодо сфери державного нагляду (контролю), викладених у рішеннях та регламентах ЄС, гармонізація системи державного нагляду (контролю) з

системою законодавства в ЄС, здійснення перегляду, систематизації та удосконалення актів законодавства, якими встановлено вимоги щодо здійснення господарської діяльності, щодо спрямування таких вимог виключно на мінімізацію конкретних ризиків;

- спрямування державного нагляду (контролю) на відвернення небезпек, створення умов за яких суб'єкти господарювання будуть добровільно та свідомо управляти ризиками (виконувати правила, інвестувати в безпеку) шляхом:

- моніторингу стану відповідних небезпек (ризиків), в тому числі і забезпечення фіксації небезпечних подій та пов'язаних з ними юридичних фактів;

- виявлення причин виникнення небезпек (ризиків) та формування пропозицій для міністерств щодо формування політики, спрямованої на їх усунення;

- роз'яснення суб'єктам господарювання правил, спрямованих на відвернення небезпек, навчання щодо управління небезпеками;

- проведення навчань для суб'єктів господарювання щодо небезпек (ризиків), причин їх виникнення та управління ними.

Побудована таким чином система державного нагляду (контролю) в Україні має бути цілісною і складатися з ролей та алгоритмів взаємодії між ними. При цьому виникає мінімум штучних (адміністративних) бар'єрів та максимум відкритості та інклюзивності [42]. Елементом системи (команди) зможе відчувати себе кожен підприємець, кожен громадянин, як особа що безпосередньо зацікавлена в підтриманні допустимого рівня безпеки. Це зробить вітчизняну систему державного нагляду (контролю) значно більш керованою, а значить і результативнішою.

ВИСНОВКИ

Метою дослідження була підготовка пропозицій щодо удосконалення діяльності з державного нагляду (контролю) Держпродспоживслужби України на основі запровадження програмно-цільових підходів та інформаційно-роз'яснювальної роботи.

У ході написання роботи нами було досліджено теоретичні та організаційно-правові засади здійснення функції державного контролю (нагляду), проаналізовано ключові положення державної політики щодо реформування системи державного нагляду (контролю) в Україні, визначено основні проблеми на шляху її реалізації та обґрунтовано шляхи їх розв'язання.

Показано, що в Україні державний нагляд і контроль здійснюється відповідно до законодавства, що визначає правові й організаційні засади, основні принципи та порядок їх здійснення у сфері господарської діяльності. У свою чергу, у науковій літературі усталеного тлумачення понять контролю і нагляду майже не існує. Ці поняття вживаються як окремо, так і інтегровано, тому у роботі було проаналізовано їх зміст, використовуючи офіційне визначення, яке закріплено Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Охарактеризовано види контролю. Так, з погляду організаційного взаємозв'язку контролюючого суб'єкта і контрольованого об'єкта, розрізняють такі види контролю: внутрішній (внутрішньовідомчий) і зовнішній (надвідомчий). Внутрішній контроль здійснюється за діяльністю органів, які є адміністративно підпорядковані – у більшості випадків він відбувається у формі інспектування. Зовнішній контроль здійснюється органами, наділеними контрольними повноваженнями щодо організаційно не підпорядкованих об'єктів, і в основному стосується однієї зі сторін їх діяльності.

Особливу увагу при розгляді видів контролю у сфері публічного управління та адміністрування приділено внутрішньому

(адміністративному) контролю, що є відомчим контролем для періодичної перевірки виконання рішень об'єктами управління та відіграє важливу роль у зміцненні державної дисципліни та законності під час діяльності органів державного управління, у підвищенні їх виконавської дисципліни.

За сферою, що підлягає контролю в державній установі, розрізняють такі види контролю: управлінський (процес спостереження за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування та її регулювання з метою полегшення виконання організаційних завдань) і бюджетний (здійснюється у формі різних видів перевірок з метою виявлення відповідності здійснюваних видатків попередньо затверджуваним кошторисам).

Охарактеризовано роль, яку виконує функція державного нагляду (контролю) у реалізації державної політики у сфері господарської діяльності. Показано, що діяльність з державного нагляду (контролю) регламентується значною кількістю нормативно-правових документів – законів України, підзаконних актів, урядових постанов, розпоряджень тощо, кількість яких під час війни значно збільшилася, що обумовлено необхідністю внесення певних змін та мораторіїв до цих документів. Змістовно вони побудовані з позицій діяльності кожного окремого органу державного нагляду (контролю), що сприяє досягненню їх спільної мети з реалізації функцій нагляду та контролю за дотриманням чинного законодавства суб'єктами господарської діяльності. Разом із тим, поява значної кількості нових нормативно-правових актів створює передумови для дезінтеграції діяльності органів державного нагляду (контролю), дублювання сфер їх контролю та повноважень, що ускладнює роботу органів державного нагляду (контролю).

Проаналізовано роль Держпродспоживслужби України у реалізації функції державного нагляду (контролю). Показано, що неймовірно складні умови функціонування органів державного нагляду (контролю) під час під час ведення бойових дій, які обумовлені соціально-економічною та політичною ситуацією в країні, а також прагненням України перейти на

новий щабель розвитку – вступу до Євросоюзу, вимагають докорінного структурного удосконалення функціональної складової діяльності Держпродспоживслужби України.

Зроблено висновок, що з початку російського вторгнення та під час під дії правового режиму воєнного стану організація роботи Держпродспоживслужби змінилась: з початку війни в Держпродспоживслужбі було організовано налаштування віддалених робочих місць для працівників. Центр обробки даних було перенесено до безпечного місця, а трудові книжки та накази – оцифровано. Щотижнево відбувався моніторинг місць перебування працівників, пошкодження майна, залучення працівників до захисту країни. Для постраждалих від війни було відкрито спеціальний рахунок.

Крім основних функцій, які виконує Держпродспоживслужба, під час війни з'явилися додаткові напрямки діяльності, за якими була організована робота, а саме: організація та координація допомоги постраждалому населенню, тваринницьким господарствам; організація допомоги тваринам, постраждалим від війни; створення Національної платформи продовольчої безпеки; забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, постраждалого від війни; захист сільськогосподарських тварин і рослин.

Багато працівників були змушені виконувати роботу у надскладних умовах на територіях, де проходили військові дії. Усе зазначене вплинуло на процеси прийняття управлінських рішень щодо організації діяльності Держпродспоживслужби України та на необхідність її удосконалення навіть у таких надскладних умовах воєнного часу.

Досліджено відповідний європейський досвід контролю безпечності харчових продуктів та інших виробів. Характерні особливості цього досвіду наступні: країна-експортер має бути включена до списку держав, яким дозволено експортувати відповідну категорію продукції до ЄС; продукцію має бути вироблено на затверджених переробних підприємствах в країні-експортері; імпорт має супроводжуватися

сертифікатом здоров'я, виданим офіційним ветеринарним компетентним органом країни-експортера.

Показано, що безпечність харчових продуктів, а також продовольчої сировини є однією з вирішальних складових економічної та продовольчої безпеки держави, яка визначається спроможністю країни ефективно контролювати виробництво й ввезення (вивезення) безпечного та якісного продовольства на загальновизнаних у світі засадах. Особливо гостро проблема безпечності харчових продуктів та продовольчої сировини постала під час дії правового режиму воєнного стану, коли постала потреба у вивезенні українського збіжжя за кордон через порти Чорного моря.

Дослідження досвіду Європейського Союзу надало змогу визначити напрями удосконалення в Україні державного контролю безпечності харчових продуктів, а саме: подальша імплементація українського законодавства у сфері державного контролю безпечності харчових продуктів до вимог законодавства Європейського Союзу; запровадження ефективної системи державного контролю на кордоні під час ввезення харчових продуктів, у тому числі шляхом створення відповідних прикордонних інспекційних постів; створення належної системи державного контролю (нагляду) у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції; боротьба з фальсифікацією харчових продуктів та харчовим шахрайством; покращення систематизації даних щодо державного контролю.

Показано, що належне функціонування внутрішнього ринку харчових продуктів і кормів може опинитися під загрозою у випадках, коли харчові продукти та корми неможливо простежити. Тому у цьому контексті розглянуто досвід Східного міжрегіонального головного управління

Держпродспожив-
служби України щодо здійснення ним державного нагляду (контролю) з обов'язковим впровадження механізму інформаційно-роз'яснювальної роботи з операторами ринку харчових продуктів і кормів, що сприяє дотриманню ними вимог законодавства України шляхом державної

реєстрації потужностей або одержання експлуатаційних дозволів, забезпечує прозорість діяльності з державного нагляду (контролю) харчових продуктів та кормів, дозволяє уникнути потенційних і небажаних ризиків.

Для підвищення ефективності та результативності цієї діяльності запропоновано створити комплексну систему так званої «простежуваності» серед таких суб'єктів господарської діяльності, чия діяльність пов'язана із харчовими продуктами і кормами, щоб у разі проблем із їх безпечністю існувала можливість цілеспрямованого і точного вилучення певних продуктів з обігу або інформування про їх небезпечність споживачів чи контролюючих посадових осіб, та щоб у такий спосіб вдавалося уникнути потенційних і небажаних ризиків.

Підготовлено пропозиції щодо удосконалення діяльності з державного нагляду (контролю) Держпродспоживслужби України на основі запровадження програмно-цільових підходів та інформаційно-роз'яснювальної роботи.

Обґрунтовано, що запровадження програмно-цільових підходів до управління в цій сфері сприяє досягненню конкретних програмних результатів за допомогою реалізації комплексних заходів, що містять економічні, виробничі та організаційні завдання, які пов'язані між собою за строками, ресурсами та виконавцями.

Досліджено характерні особливості програмно-цільового підходу до управління, які полягають у необхідності визначення причин і конкретних завдань з обґрунтуванням пріоритетності їх виконання; способів виконання визначених завдань (розробляється план досягнення бажаних результатів); чітких термінів виконання завдань; обсягів необхідних фінансових ресурсів для реалізації плану; індикаторів отриманого результату, які необхідно вважати прийнятними; підстав для проведення коригувальних дій.

Показано, що всі ці дії ґрунтуються на детальному аналізі діяльності організації (підприємства), виявлених перевагах та недоліках, слабких та сильних сторонах. Саме до таких програмно-цільових підходів і віднесено

стратегічне і проєктне управління, тому як вони відповідають визначеним вище критеріям і характерним особливостям.

Сформульовано основні стратегічні цілі розвитку Держпродспоживслужби в контексті євроінтеграційних прагнень України у післявоєнні часи, а саме: завершення запровадження ризик-орієнтованого підходу до здійснення державного нагляду (контролю); забезпечення упорядкування та регламентування контрольних функцій; переорієнтування державного контролю на запобігання порушенням вимог законодавства у сфері господарської діяльності. Для забезпечення досягнення визначених стратегічних цілей сформульовано низку стратегічних завдань щодо удосконалення системи державного нагляду, для виконання яких запропоновано застосовувати проєктний підхід.

Запропоновано здійснювати вимірювання ступеню досягнення стратегічних цілей через оцінювання ефективності здійснення державного нагляду та реформування системи державного нагляду за участю громадськості; створення за результатами проведеної оцінки сучасної європейської моделі державного нагляду шляхом оптимізації кількості сфер і органів державного нагляду, позбавлення функцій із здійснення контролю міністерств, гармонізація вітчизняного законодавства у цій сфері з європейським.

Підходи до удосконалення діяльності з державного нагляду (контролю), рекомендації та пропозиції, надані в роботі, можуть застосовуватись органами державного нагляду (контролю) в Україні, одним із яких є безпосередньо Східне міжрегіональне головне управління Держпродспоживслужби на державному кордоні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бакуменко В.Д. Функція контролю як важлива складова державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку. *Актуальні проблеми держ. упр.* : зб. наук. праць. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2002. № 11. С. 11 – 27.
2. Вернюк Н.О. Впровадження програмно-цільового підходу в управління діяльністю підприємства. *Бізнес, освіта і наука: вектори співпраці* : III Міжнародний наук.-практ. форум, 8-10 квітня 2021 року, м. Київ. 2021. С. 87–90. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/ba72cd28-1146-428b-aaef-fee53421f17f/content>.
3. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків : Фоліо, 2002. 176 с.
4. Головне управління Держпродспоживслужби в Дніпропетровській області. URL: <https://dp.dpss.gov.ua/poslugi/pogodzhivalni-ta-reyestracijni-proceduri>.
5. Горбова Н.А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*. 2019. № 1 (34). том 1. С. 37–42. URL : http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2019/tom_1/8.pdf.
6. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18-22. Ст. 144.
7. Держпродспоживслужба: впровадження європейських стандартів до українських харчових продуктів. *Дія-Бізнес*. 09.12.2022. URL: https://export.gov.ua/news/4326-derzhprodspozhivsluzhba_vprovadzhennia_ieuropeiskikh_standartiv_do_ukrainskikh_kharchovikh_produktiv
8. Держпродспоживслужба: Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів. URL: <https://dpss.gov.ua/sluzhba/prosluzhbu>.

9. Деякі питання здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 № 561. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-2022-%D0%BF#Text>.

10.Європейській досвід: обмін знань щодо проведення державного нагляду за ГМО. Держпродспоживслужба. 21 березня 2023 р. URL: <https://dpss.gov.ua/news/yevropeiskii-dosvid-obmin-znan-shchodo-provedennia-derzhavnoho-nahliadu-za-hmo>

11.Загальний аналіз здійснення перевірок при імпортно-експортних операціях з вантажами підконтрольними Держпродспоживслужбі: власні робочі матеріали, 2023.

12.Качанов С. О. Удосконалення діяльності з державного нагляду і контролю на основі підвищення якості нормативно-методичного забезпечення. *Вісн. Хмельницького нац. ун-ту*. 2009. № 1. С. 113–118.

13. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.

14.Маматова Т.В. *Теоретико-методологічні засади реалізації функції державного контролю як публічної послуги* : дис. д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Класичний приватний ун-т. Запоріжжя, 2010. 502 с.

15.Маматова Т., Качанов С. Формування методологічних засад системної реалізації державного контролю та нагляду. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. О. : ОРІДУ НАДУ. 2008. Вип. 4. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09mtvktn.pdf.

16.Методика розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю): постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 342. *Офіційний вісник України*, 2018. № 40. ст. 1407.

17.Методика розроблення уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 342. *Офіційний вісник України*, 2018. № 40. ст. 1407.

18. Митний кодекс України : закон України від 13.03.2012 № 4495-
VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4495-17>.
19. Недосеков В. В., Ситнік В. А., Шевчук В. М. Організація та економіка ветеринарної справи: навчальний посібник / за заг. ред. В. В. Недосекова; МОН України, Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2019. 396 с.
20. Норми права ЄС в сільському господарстві : дослідження EDERA та Міжнародного фонду «Відродження» за підтримки ЄС у рамках проекту «Громадська синергія». URL: <https://eu-agreement.ed-era.com/b7/p2>.
21. Організація роботи під час війни: що змінилось у Держпродспоживслужбі. 13 червня 2022 року. URL: <https://dpss.gov.ua/news/organizaciya-roboti-pid-chas-vijni-shcho-zminilos-u-derzhprodspozhivsluzhbi>.
22. Перелік установ, підприємств, що належить до сфери управління Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів станом на 01.06.2023. URL: <https://dpss.gov.ua/sluzhba/ustanovitapidpriyemstvaderzhprodspozhivsluzhbi>.
23. Питання Державної служби з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 р. № 260-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/260-2016-%D1%80#Text>.
24. Положення про управління державного контролю на кордоні Східного міжрегіонального головного управління Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів на державному кордоні: наказ Східного міжрегіонального головного управління Держпродспоживслужби України на державному кордоні від 24.03.2023 № 22-Од. URL: <https://www.sk.dpss.gov.ua/>.
25. Про безпеку та гігієну кормів : закон України від 21.12.2017 № 2264-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2264-19#Text>.

26. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 №64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.

27. Про ветеринарну медицину: закон України від 25.06.1992 № 2498-ХІІ. Редакція станом на 27.07.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2498-12>.

28. Про внесення до Порядку здійснення державного контролю/моніторингу за дотриманням вимог законодавства під час соціальної підтримки, соціальних послуг та за дотриманням прав дітей. : постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.2022 р. № 1325 URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP221325?an=1>.

29. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження втручання у діяльність суб'єктів господарювання : закон України від 22.07.2014 № 1600-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 36. Ст. 1189.

30. Про внесення змін до закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 03.11.2016 № 1726-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1726-19/>

31. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей податкового адміністрування податків, зборів та єдиного внеску під час дії воєнного, надзвичайного стану : закон України від 12.05.2022 № 2260-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2260-20#Text>.

32. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин : закон України від 18.05.2017 № 2042-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2042-19>.

33. Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення : Декрет Кабінету Міністрів України. *Відомості Верховної Ради*. 1993. № 23. С. 247.

34. Про закриття морських портів : наказ Міністерства Інфраструктури України від 28.04.2022 №256. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0470-22#Text>.

35. Про затвердження Положення про Головне управління Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів в області, в місті Києві. *Офіційний вісник України*. 23.06.2017. 2017. № 49. С. 233.

36. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF#n9>.

37. Про космічну діяльність : Закон України від 15.11.1996 р. №502/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/502/96-%D0%B2%D1%80>.

38. Про методики 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): постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 342. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1020-2017-%D1%80/print>.

39. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. Ст. 2105.

40. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України № 877-V. Редакція 31.03.2023. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.

41. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : закон України від 23.12.1997 № 771/97-ВР. Редакція від 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/771/97-%D0%B2%D1%80>.

42. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) : проект розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2019. URL : <https://is.gd/n1HYSM>.

43. Про схвалення Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю) : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 № 1020-р. Офіційний вісник України. 2018. № 16. Ст. 558. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1020-2017-%D1%80/print>.

44. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017>.

45. Про тимчасове закриття деяких пунктів пропуску через державний кордон та пунктів контролю: розпорядження Кабінету міністрів України від 26.02.2022 №188-р. URL: <http://www.asmap.org.ua/index1.php?id=68164>.

46. Програма діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2016 № 294. *Офіційний вісник України*, 2016. № 31. Ст. 1244.

47. Проект ЄС щодо вдосконалення системи контролю безпечності харчових продуктів в Україні підбив підсумки роботи за квартал. 19.04.2020. URL: <https://dpss.gov.ua/news/proekt-yes-shchodo-vdoskonalennya-sistemi-kontrolyu-bezpechnosti-harchovih-produktiv-v-ukrayini-pidbiv-pidsumki-roboti-za-kvartal?v=5ed1540138c0d>.

48. Рекомендації щодо проведення реєстрації операторів ринку у системі TRACES NT. Держпродспоживслужба. URL: <https://dpss.gov.ua/storage/app/sites/12/uploaded-files/metodichnirekomendatsii-traces-nt.docx>.

49. Савостенко Т.О. Європейський досвід організації системи державного контролю безпечності харчових продуктів. Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України : матеріали XIX наук.-практ. конф. 16 червня 2022 р., м. Дніпро / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Дніпро: НТУ ДП, 2022. С. 29 – 31.

50. Сорока Л.В. Державний нагляд і контроль як основа адміністративно-правового забезпечення та реалізації державних гарантій. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. 2020. Том 31 (70) № 4. С. 173–177. URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/4_2020/30.pdf.

51. Східне міжрегіональне головне управління Держпродспоживслужби на державному кордоні. URL: <https://www.sk.dpss.gov.ua/>.

52. Уряд прийняв постанову «Деякі питання ведення та функціонування Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану» URL: <https://land.gov.ua/uriad-pryiniav-postanovu-deiaki-pytannia-vedennia-ta-funktsionuvannia-derzhavnoho-zemelnoho-kadastru>.

53. Чикаренко І.А., Чикаренко О.О., Ушакова А.С. Досвід стратегічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад. *Аспекти публічного управління*. 2018. Том 6. № 10. – С. 54 – 61.

54. Шморгун О.С. Контроль і нагляд як важливі складові діяльності органів публічного управління. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2008. Вип. 19. С. 145–151. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2008_19_+17.