

РОЗДІЛ 6 ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.422

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІДЕНТИФІКАЦІЇ ТА РЕЄСТРАЦІЇ ТВАРИН: ТЕРМІНОЛОГІЧНІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНІ ПИТАННЯ

LEGAL SUPPORT OF THE IDENTIFICATION AND REGISTRATION OF ANIMALS: TERMINOLOGY AND FUNCTIONAL ISSUES

Григор'єва Х.А.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

Статтю присвячено аналізу деяких термінологічних та функціональних питань правового забезпечення ідентифікації та реєстрації тварин за законодавством України. Запропоновано вдосконалення нормативного поняття ідентифікації тварин. Охарактеризовано кілька основних функцій, що покладаються на правовий механізм ідентифікації та реєстрації тварин: охоронну, інформаційну, прогностичну, уніфікаційну, статистичну, правопідтвердуючу.

Ключові слова: ідентифікація та реєстрація тварин, сільське господарство, тваринництво, якість та безпечність продукції, облік тварин.

Статья посвящена анализу некоторых терминологических и функциональных вопросов правового обеспечения идентификации и регистрации животных по законодательству Украины. Предложено усовершенствование нормативного понятия идентификации животных. Выделены основные функции, которые возлагаются на правовой механизм идентификации и регистрации животных: охранная, информационная, прогностическая, унификационная, статистическая, правоподтверждающая.

Ключевые слова: идентификация и регистрация животных, сельское хозяйство, животноводство, качество и безопасность продукции, учет животных.

In this article, the author analyzes some of the terminology and functionality of legal software identification and registration of animals under the laws of Ukraine. The author proposes an improvement of the normative notion of animal identification. She points some basic functions that rely on a legal mechanism for the identification and registration of animals: security, information, prognostic, unification, statistical, legal.

Key words: identification and registration of animals, agriculture, animal stockbreeding, quality and safety of products, accounting animals.

Постановка проблеми. Запровадження ідентифікації та реєстрації сільськогосподарських тварин в Україні було закономірним процесом, нерозривно пов'язаним із розвитком світового господарства. На жаль, в Україні становлення системи ідентифікації та реєстрації відбувається із певними труднощами соціального, організаційного та правового характеру. Однак вимоги євроінтеграційного курсу наполегливо висувають актуальні питання щодо можливостей забезпечення та підтвердження якості та безпечності тваринницької продукції. Саме стабільна та ефективна система ідентифікації та реєстрації тварин є значною складовою формування системи якості та безпечності сільськогосподарської продукції. Це викликає оновлення спеціального законодавства (зокрема, прийняття Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо ідентифікації та реєстрації тварин» від 14 серпня 2014 р. та «Про внесення змін до Закону України «Про ідентифікацію та реєстрацію тварин» від 15 липня 2015 р.), однак по суті проблема зали-

шається невирішеною. У нашій країні ідентифікація та реєстрація тварин часто сприймається однобічно та формально, як чергова забаганка державного апарату. З огляду на це виникає необхідність у науковому аналізі понять ідентифікації та реєстрації тварин, розкритті широкого кола функцій, що покладаються на дану систему. Саме аналіз функціонального навантаження ідентифікації та реєстрації сільськогосподарських тварин, рівня його виконання та проблем реалізації надає змогу розкрити сутність даних процесів, сформувані шляхи подальшого вдосконалення їх правового забезпечення.

Аналіз останніх досліджень. Проблематика правового регулювання проведення ідентифікації та реєстрації тварин в Україні висвітлювалася у наукових працях А.Й. Богдана, О.В. Гафурової, В.М. Єрмоленка, Т.О. Коваленко, В.І. Курила, С.І. Марченко, А.Л. Правдюка, В.І. Семчика, А.М. Статівки, В.Ю. Уркевича, М.В. Шульги та інших. Однак зміни законодавчих засад здійснення ідентифікації та реєстрації тварин та потреби практики породжують

необхідність аналізу термінологічних та функціональних аспектів даної системи.

Отже, **метою статті** є виявлення співвідношення понять ідентифікації та реєстрації тварин, а також окреслення спектру основних функцій, що покладаються на систему ідентифікації та реєстрації тварин в Україні.

Виклад основного матеріалу. Поняття ідентифікації та реєстрації тварин використовуються переважно у тандемі. Саме ці процеси винесені у назву Закону України «Про ідентифікацію та реєстрацію тварин» (далі – Закон), у ст. 1 якого надано легальні визначення цих понять, проте логічність даних дефініцій викликає деякі сумніви. Так, ідентифікація розуміється як процес ототожнення тварини шляхом присвоєння їй ідентифікаційного номера з використанням візуальних, електронних та змішаних засобів залежно від виду тварини з подальшим внесенням ідентифікаційного номера до Єдиного державного реєстру тварин. У той час під реєстрацією законодавець розуміє внесення до Єдиного державного реєстру тварин даних про ідентифіковану тварину, її власника/утримувача, господарство, переміщення, забій, утилізацію, загибель, падіж [1]. Тобто, виходячи із буквального тлумачення процитованих визначень, ідентифікація ніби «перетікає» у реєстрацію, а межа між цими процесами стирається. Насправді ж це не зовсім відповідає реальному обставинам. Згідно п. 3.1. Положення про Єдиний реєстр тварин для державної реєстрації ідентифікованої тварини у Реєстрі власник або утримувач подає адміністратору заповнені реєстраційні документи на тварину (реєстраційні картки) [2]. У зв'язку з цим було би правильніше говорити про те, що ідентифікація – це процес ототожнення тварини із заповненням реєстраційних документів, необхідних для подальшої реєстрації. У такий спосіб стадії ідентифікації та реєстрації набувають окреслених меж.

Викликає питання визначення поняття обліку тварин та встановлення співвідношення даного процесу з ідентифікацією та реєстрацією. Закон України «Про ідентифікацію та реєстрацію тварин» встановлює для власників та утримувачів тварин обов'язок вести їх облік, обираючи при цьому електронну чи паперову форму. Можна вказати кілька характерних ознак, притаманних обліку тварин відповідно до законодавства: а) це перманентний процес; б) має документовану основу (книги обліку, електронні бази даних); в) обов'язковість ведення; г) суб'єктом ведення виступає безпосередньо власник тварини чи її утримувач; ґ) виступає первинним щодо реєстрації, тому що встановлено обов'язок адміністратора вносити до Реєстру дані щодо обліку тварин. Отже, ідентифікація є разовою дією, яка покладає початок подальшим процесам та виступає первинним юридичним фактом. Облік ведеться відносно ідентифікованих тварин безпосередньо суб'єктом, який займається їх розведенням чи утриманням, безперервно протягом того часу, поки тварини знаходяться у його господарстві. Реєстрація є офіційним підтвердженням даних ідентифікації та обліку. Вона

має похідний характер, тому що фіксує проведення ідентифікації та обліку, їхні дані.

Надзвичайно важливо розглянути питання щодо функцій ідентифікації та реєстрації, які покладаються на них відповідно до вітчизняного законодавства та судової практики. Саме у функціональному навантаженні розкривається глибинна сутність системи ідентифікації та реєстрації, демонструється їхній реальний вплив на суспільні відносини. Комплексний аналіз законодавчих засад здійснення ідентифікації та реєстрації сільськогосподарських тварин вказує на виконання ними наступних функцій:

1) *Охоронна*. Як зазначає Т.О. Коваленко, однією з причин запровадження в Україні з 2001 р. механізмів ідентифікації та реєстрації великої рогатої худоби було значне погіршення епізоотичної ситуації в деяких країнах Європи, що вимагало вжиття заходів для запобігання занесенню збудників небезпечних інфекційних хвороб тварин на територію України [3, с. 24]. Тобто необхідність охорони ветеринарно-санітарного благополуччя стала поштовхом для розвитку в Україні системи ідентифікації та реєстрації тварин у сільському господарстві. Відповідно до преамбули Закону України «Про ідентифікацію та реєстрацію тварин» метою здійснення відповідних заходів є, зокрема, контроль за епізоотичною ситуацією в Україні. Розгорнуто цю функцію відтворено у п. 1.3. Положення про Єдиний державний реєстр тварин, де вказано, що даний реєстр створюється з метою сприяння охороні території України від занесення та розповсюдження збудників хвороб та оптимізації планування ветеринарно-санітарних заходів. Так, охоронний потенціал системи ідентифікації та реєстрації активно використовується у всьому світі, адже контрольованість та простежуваність операцій із твариною складає фундамент безпечності тваринницької продукції. Цей аспект є надзвичайно важливим для українських виробників, що мають намір здійснювати експортну діяльність.

2) *Інформаційна*. Дана функція має кілька напрямів: а) інформація щодо тваринницької продукції (забезпечення споживачів тваринницької продукції оперативною та надійною інформацією щодо походження продукції тваринництва, її якості та безпеки, а також забезпечення відстеження продукції тваринництва відповідно до міжнародних зобов'язань України); б) інформація щодо тварин (забезпечення відповідними даними державних органів, фізичних та юридичних осіб). Відповідний функціональний напрям реалізується досить часто під час надання доступу працівникам правоохоронних органів до даних Єдиного державного реєстру тварин. Також інформаційний потенціал системи ідентифікації та реєстрації активно використовується податковими органами. Наприклад, у результаті одержання інформації з реєстру щодо переміщень ідентифікованих тварин податковий орган довів, що господарські операції між м'ясокомбінатом та постачальником не несли економічного змісту та не мали реальних наслідків, що свідчить про фіктивний характер вказаних операцій та їх спрямування на неправомірне

отримання податкової вигоди [4]. У той же час судова практика розрізняє використання даних з реєстру як інформації та як підстави для встановлення податкового правопорушення. Так, у ряді справ податкових органи намагалися на основі виявлених фактів неналежної ідентифікації та реєстрації даних щодо тварин притягнути до відповідальності суб'єктів господарювання за податкові правопорушення. Так, у результаті співставлення даних бухгалтерського обліку та звіту ДП «Агентство з ідентифікації і реєстрації тварин» про рух тварин було встановлено відхилення показників на 1 042 голови. Тобто переміщення цих тварин не було належним чином відображено у державному реєстрі. У деяких накладних було вказано ідентифікаційні номери, дані про які відсутні в державному реєстрі тварин по господарствах, від яких оформлено прихід. На основі цього податковий орган вимагав визнати податкові накладні такими, що оформлені з порушенням податкового законодавства, та у зв'язку з цим наполягав на застосуванні штрафних санкцій. Суди усіх інстанцій дійшли висновку, що наявність таких недоліків при заповненні податкових накладних, як відсутність даних про ідентифікаційний номер кожної голови великої рогатої худоби, не зробила такі податкові накладні неналежним доказом підтвердження права позивача на податковий кредит у відповідний період [5].

3) *Прогностична*. Збирання даних щодо тварин надає широкі можливості, зокрема, у сфері прогнозування ринків збуту продукції тваринництва, що, у свою чергу, впливає на формування державної підтримки галузі, пошук оптимальних механізмів державного регулювання відносин у тваринництві з урахуванням вимог продовольчої безпеки.

4) *Уніфікаційна*. Дана функція полягає у забезпеченні єдиних принципів ідентифікації тварин, їх державного обліку і реєстрації. У своєму авторефераті А.Л. Правдюк пропонував диференціювати правове забезпечення проведення ідентифікації та реєстрації тварин у залежності від призначення тварин [6, с. 19]. Однак відповідно до чинного законодавства на здійснення ідентифікації та реєстрації тварин не впливає спосіб використання тварини (для комерційних, наукових, спортивних, власних споживчих цілей тощо), тобто запроваджено уніфікаційний підхід. На даному етапі розвитку вітчизняної системи ідентифікації та реєстрації тварин, на наш погляд, це є виправданим. При цьому, якщо цільове використання тварини не має правового значення для процесу її ідентифікації та реєстрації, то особливості проведення цих дій для окремих видів тварин все ж існують та відображені у низці спеціальних наказів Міністерства аграрної політики України від 31 грудня 2004 р. (Про запровадження ідентифікації та реєстрації коней, Про запровадження ідентифікації та реєстрації овець і кіз, Про запровадження ідентифікації та реєстрації свиней) та від 17 вересня 2003 р. (Про запровадження ідентифікації та реєстрації великої рогатої худоби).

Надзвичайно важливо, щоб система національної ідентифікації та реєстрації тварин була єдиною,

зрозумілою та узгодженою зі світовими стандартами та тенденціями у цій сфері. З огляду на це в українських реаліях є два проблемні аспекти щодо якісного виконання уніфікаційної функції. По-перше, ідентифікацією та реєстрацією охоплено не усіх тварин: ні якісно, ні кількісно. Тобто законодавець встановлює об'єктами обов'язкової державної ідентифікації та реєстрації лише обмежену кількість сільськогосподарських тварин: велику рогату худобу, коней, свиней, овець, кіз, у той час як інші сільськогосподарські тварини залишаються поза системою ідентифікації та реєстрації. Також наразі є проблемою адекватне охоплення усіх тварин, що підлягають ідентифікації та реєстрації. За даними Державної служби статистики України, станом на 1 липня 2016 р. великої рогатої худоби в Україні нараховується 4 316 300 голів [7]. У Єдиному державному реєстрі тварин на ту саму дату фігурують дані щодо наявного ідентифікованого поголів'я у кількості 4 407 271 [8]. Невідповідність показників стосовно великої рогатої худоби порівняно незначна, але все ж присутня. Гірша ситуація склалась, наприклад, у свинарстві: так, свиней в Україні, за даними статистики станом на 1 липня 2016 р., – 7 491 500 голів [7], у той час як ідентифіковано та зареєстровано з них лише 118 446 [8]. Із козами та вівцями ситуація дещо краща, однак теж невтішна: наявно поголів'я – 1 704 500 [7], з них ідентифіковано та зареєстровано лише 680 942 тварини [8]. Тобто свиней ідентифіковано лише 1,58%, овець і кіз – 40%, а це є порівняно низьким показником кількісного охоплення тварин системою ідентифікації та реєстрації. У зв'язку з цим виникає потреба у запровадженні більш ефективних правових механізмів, що спонукали б власників ідентифікувати та реєструвати своїх тварин. У деяких країнах Європи покарання за продаж продукції від неідентифікованих тварин жорсткі, аж до заборони займатися тваринництвом [9, с. 36]. Однак, на наш погляд, для українських реалій більш доречним буде застосування стимулюючих правових механізмів. Зокрема, активно застосовується вимога проведення ідентифікації та реєстрації тварин в якості умови отримання державної підтримки у галузі тваринництва.

По-друге, в Україні впроваджується єдина система ідентифікації за допомогою вушних бирок, у той час як за кордоном наразі активно набирає оборотів перехід на електронну систему ідентифікації. Це означає, що уніфікаційна функція в українських реаліях виконується не повною мірою внаслідок повільного темпу впровадження системи ідентифікації та реєстрації тварин, а також у результаті технологічного відставання від світових тенденцій.

5) *Статистична*. Ця функція тісно пов'язана з попередньою, особливо у проблемних аспектах. Покладання на систему ідентифікації та реєстрації тварин статистичної функції закріплено у преамбулі Закону, в якій вказано, що метою впровадження даної системи є одержання оперативної та надійної інформації про поголів'я тварин щодо статі, віку, породи та їх місцезнаходження. У зв'язку з прове-

деним вище аналізом стає зрозуміло, що із такою функцією ідентифікація та реєстрація тварин наразі не справляється, тому що не оперує даними щодо усіх тварин, які перебувають на території України та підлягають обов'язковим ідентифікації та реєстрації. Потенціал даної функції досить значний, однак у сучасних умовах він реалізується лише частково.

6) *Правопідтверджуюча.* Дана функція прямо не передбачається у законодавстві, однак вона продиктована потребами практики. У цивільному та господарському обороті часто відбуваються правочини із сільськогосподарськими тваринами, які не завжди опосередковуються відповідними документами. Взагалі підтвердити права на тварину, яка не пройшла ідентифікацію, досить проблемно. Право власності на приплід від власної тварини підтвердити також досить важко у випадку відсутності ідентифікаційних та реєстраційних документів на неї. У зв'язку з цим дані Єдиного державного реєстру тварин стали використовуватися для підтвердження наявності чи відсутності прав на тварин. У нормативно-правових актах, що регулюють відносини у сфері ідентифікації та реєстрації тварин, не закріплено правостановлюючої ролі реєстрації сільськогосподарських тварини. Тобто факт державної реєстрації ідентифікованої тварини не породжує прав на цю тварину, а лише носить характер офіційного підтвердження цих прав. Слід підкреслити, що перевірка наявності прав на тварину не входить до обов'язків ДП «Агентство з ідентифікації і реєстрації тварин», тобто діє принцип першого заявника. Така позиція закріплюється, зокрема, у п. 3.13 Положення про Єдиний державний реєстр тварин, в якому вказано, що достовірність даних у реєстраційних документах забезпечує власник або утримувач тварини. Також дана позиція державного підприємства відображена у матеріалах судової практики [10]. Тому вагомість правопідтверджуючої ролі ідентифікації та реєстрації тварини може виявитися спірною. Однак суди активно використовують у якості основних аргументів щодо прав власності саме дані з

Єдиного державного реєстру тварин. Наприклад, у таких неоднозначних справах, як про витребування майна у добросовісного набувача [11] чи із чужого незаконного володіння [12].

Інший аспект правопідтверджуючої функції розкривається у справах, в яких оскаржується позиція податкових органів щодо неможливості віднесення великої рогатої худоби до власної виробленої сільськогосподарської продукції для цілей визначення об'єкта оподаткування спеціального режиму оподаткування податком на додану вартість, у випадку відсутності в Єдиному державному реєстрі тварин інформації щодо господарства. В Ухвалі Вищого адміністративного суду України від 08 грудня 2015 р. колегія дійшла висновку, що відсутність державної реєстрації тварин в Єдиному державному реєстрі тварин не впливає на правовий статус суб'єкта спеціального режиму оподаткування податком на додану вартість [13]. В аналогічній справі суд теж погодився з тим, що відсутність реєстрації тварин у Реєстрі ніяким чином не може свідчити про те, що підприємство не займається розведенням та вирощуванням тварин, які у подальшому реалізує [14].

Висновки. У результаті проведеного дослідження можна дійти наступних висновків. Для чіткого нормативного розмежування процесів ідентифікації та реєстрації тварин варто викласти у новій редакції законодавче визначення поняття ідентифікації, а саме: «це процес ототожнення тварини шляхом присвоєння їй ідентифікаційного номера з використанням візуальних, електронних та змішаних засобів залежно від виду тварини із заповненням реєстраційних документів, необхідних для подальшої реєстрації». На правовий механізм ідентифікації та реєстрації тварин покладено виконання кількох важливих функцій: охоронної, інформаційної, прогностичної, уніфікаційної, статистичної, правопідтверджуючої. Остання функція була породжена потребами практики та набуває усе більшого значення, а це, у свою чергу, вимагатиме подальших наукових розвідок у даному напрямі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про ідентифікацію та реєстрацію тварин : Закон України від 04 червня 2009 р. // ВВР – 2009. – № 42. – Ст. 635.
2. Про затвердження Положення про Єдиний реєстр тварин : наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25 вересня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 79. – Ст. 597.
3. Коваленко Т.О. Правове регулювання ідентифікації та реєстрації сільськогосподарських тварин як гарантія безпечності та якості продукції тваринництва / Т.О. Коваленко // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка: Юридичні науки. – 2006. – № 70–71. – С. 23–27.
4. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 15 квітня 2013 р. у справі № К/9991/77554/12 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30833713>.
5. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 29 липня 2013 р. у справі № К/800/2429/13 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32752418>
6. Правдюк А.Л. Організаційно-правові засади реєстрації і ідентифікації сільськогосподарських тварин : автореф. дис на здобуття наук.ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.Л. Правдюк. – К., 2008. – 23 с.
7. Офіційний сайт Державної служби статистики України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
8. Офіційний сайт Державного підприємства «Агентство з ідентифікації і реєстрації тварин» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.agro-id.gov.ua/index.php/stats>
9. Гладченко С.М. Ідентифікація тварин – запорука покращення епізоотичного стану в Україні / С.М. Гладченко, О.І. Касяненко // Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія «Ветеринарна медицина». – 2014. – Вип. 1(34). – С. 34–40.
10. Рішення Чернігівського районного суду Чернігівської області від 12 травня 2011 р. у справі № 2-167/11 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/18437060>.

11. Рішення Кодимського районного суду Одеської області від 11 травня 2010 р. у справі № 2-176/10 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/9917875>.
12. Ухвала Апеляційного суду Донецької області від 13 січня 2014 р. у справі № 253/8438/13-ц // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39534516>.
13. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 08 грудня 2015 р. у справі № К/800/34039/14 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54272279>.
14. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 04 лютого 2015 р. у справі № 810/6846/14 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42686385>.