

УДК 349.422

Христина Григор'єва,*канд. юрид. наук,
доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ У СФЕРІ ІДЕНТИФІКАЦІЇ ТА РЕЄСТРАЦІЇ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ТВАРИН

У статті аналізується правовий механізм державної підтримки у сфері ідентифікації та реєстрації тварин у контексті динаміки зміни законодавства. Проведено періодизацію розвитку законодавчих засад надання державної підтримки у сфері ідентифікації та реєстрації сільськогосподарських тварин. Автор формулює висновки щодо необхідних елементів правового механізму державної підтримки фізичних осіб – власників тварин, яка надається у вигляді відшкодування витрат, понесених ними на ідентифікацію та реєстрацію.

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

Постановка проблеми. Потреба в ідентифікації та реєстрації усіх сільськогосподарських тварин в Україні нині стає все більш нагальною у зв'язку з виконанням міжнародних зобов'язань та реалізацією євроінтеграційних прагнень. Побудова виваженої законодавчої основи даного процесу, що здатна ефективно прискорити та стимулювати ідентифікацію та реєстрацію тварин в Україні, є одним з актуальних завдань сучасної аграрно-правової науки. Особливо гострим питанням у сфері ідентифікації та реєстрації тварин у сільському господарстві є надання державної підтримки. Актуалізація цього аспекту пов'язана з поширенням обов'язку проводити ідентифікацію та реєстрацію на всіх власників незалежно від мети утримання тварин, тобто і на усіх фізичних осіб, навіть тих, які утримують тварин лише для власного споживання тваринницької продукції. Останні зміни, внесені у спеціальне законодавство, передбачили новий різновид державної підтримки, який ще чекає свого реального впровадження. Тому саме на даному етапі своєчасним є наукове дослідження, спрямоване на аналіз складників правового механізму державної підтримки у сфері ідентифікації та реєстрації сільськогосподарських тварин, який полягає у відшкодуванні витрат фізичним особам – власникам тварин.

Аналіз останніх досліджень. Окремі правові питання здійснення ідентифікації та реєстрації тварин у сільському господарстві розглядалися у працях таких учених, як

А. Й. Богдан [1], О. В. Гафурова [2], В. М. Єрмоленко [2], Т. О. Коваленко [3, 4], В. І. Курило [5], А. Л. Правдюк [6], А. М. Статівка [7], В. В. Шовкун [8], та інших. Однак зміна законодавчих засад, соціально-політичних та економічних умов вимагає сучасного дослідження правового механізму державної підтримки у сфері ідентифікації та реєстрації тварин у сільському господарстві.

Метою статті є виявлення форм державної підтримки у сфері ідентифікації та реєстрації тварин у контексті зміни законодавства, а також формування пропозицій щодо елементів правового механізму відшкодування фізичним особам – власникам тварин – витрат на оплату послуг з їх ідентифікації та реєстрації.

Виклад основного матеріалу. Потреба активізації процесів ідентифікації та реєстрації сільськогосподарських тварин породжена сучасними вимогами до експортної діяльності і системи забезпечення та підтвердження якості і безпечності вітчизняної тваринницької продукції. У зв'язку із цим Закон України «Про ідентифікацію та реєстрацію тварин» [9] (далі – Закон) упродовж 2014-2015 років був суттєво змінений у кількох ключових аспектах: а) розширення сфери застосування Закону на фізичних осіб, які утримують тварин для власного споживання тваринницької продукції; б) зміна умов оплати послуг з ідентифікації та реєстрації тварин; в) зміна та доповнення повноважень

державних органів управління та контролю у сфері ідентифікації та реєстрації тварин; г) запровадження юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства щодо обов'язкової ідентифікації та реєстрації тварин; г) передбачення нового різновиду державної підтримки у сфері ідентифікації та реєстрації тварин. І хоча кожен з окреслених напрямів новелізації законодавства заслуговує окремого наукового аналізу, у даному дослідженні ми зупинимося більш детально саме на останньому пункті.

Починаючи з моменту реального запровадження системи ідентифікації та реєстрації тварин в Україні (2003-2004 роки) держава брала на себе обов'язки щодо фінансування цих процесів. Із того часу державна підтримка у сфері ідентифікації та реєстрації тварин еволюціонувала та набувала різних форм. Для зручності розвиток державної підтримки у цій сфері можна зобразити у вигляді проходження трьох основних періодів.

Перший період розпочався у 2004 році, коли було видано наказ Мінагрополітики та Мінфіну «Про затвердження Порядку використання коштів Державного бюджету України на проведення ідентифікації та реєстрації великої рогатої худоби» від 06.04.2004, в якому регламентувалося здійснення видатків за напрямками та видами робіт. Так, у повному обсязі здійснювалися видатки на: проведення роз'яснювальної роботи серед населення; розроблення і видання нормативно-правової документації та спеціальної літератури; придбання комп'ютерної техніки та ліцензійного програмного забезпечення; ведення Реєстру тварин; перепідготовку фахівців – уповноважених агентів з ідентифікації, придбання засобів прикріплення бирок (аплікаторів) для агентської мережі, книг обліку тварин та реєстрів господарств, книг надходжень, наявності та руху матеріалів. У повному обсязі Агентство здійснювало видатки, але не більше 18 гривень на 1 голову, на придбання: бирок; бланків паспортів тварин, ветеринарних карток, реєстраційних карток великої рогатої худоби та господарств, прибуткових документів, рахунків-фактур, реєстраційних карток переміщення тварин, замовлень на проведення ідентифікації та реєстрації тварин; файлів для збереження паспортів тварин та ветеринарних карток [10]. Отже, споживач послуги (власник тварини) оплачував її вартість за залишковим принципом. Прийнятий у 2009 році спеціальний Закон у ст. 10 під назвою «Державна підтримка робіт з ідентифікації та реєстрації тварин» закріплював аналогічний механізм фінансування. Перший період розвитку державної підтримки у сфері ідентифікації та реєстрації тварин

проіснував досить довго – близько 10 років – та відповідав періоду становлення самої системи ідентифікації та реєстрації, яка на той час охоплювала лише господарства, що здійснювали розведення та утримання тварин, проводили їх продаж, забій, утилізацію, надавали послуги зі штучного осіменіння та організовували виставки тварин.

Другий період, який розпочався у 2014 році, ознаменувався тим, що законодавець розповсюдив вимоги щодо обов'язкової ідентифікації та реєстрації також на фізичних осіб – власників тварин, які утримуються для власних споживчих потреб. Унаслідок цього всі тварини (велика рогата худоба, коні, свині, вівці, кози) стали об'єктами ідентифікації та реєстрації. За порушення відповідного обов'язку було передбачено юридичну відповідальність. Покладення додаткових фінансових обов'язків щодо ідентифікації та реєстрації своїх тварин було сприйняте населенням неоднозначно. Як своєрідна компенсація паралельно із цим закріплювалося імперативне правило: роботи з ідентифікації та реєстрації тварин, що утримуються і розводяться у господарствах фізичних осіб, здійснюються виключно за рахунок коштів держави. Такий крок був зроблений для зменшення напруги серед сільського населення, надання державної підтримки особам, які не займаються комерційною діяльністю та утримують тварин в якості годувальниць. У результаті прийняття таких норм очікувалася також активізація масового здійснення ідентифікації та реєстрації тварин у господарствах населення. Однак така позиція держави виявилася досить хиткою через обмежений обсяг державних коштів, спрямованих на відповідне фінансування. Так, за даними Мінагрополітики, Держветфітослужбі у 2014 році для того, щоб покрити витрати на фінансування ідентифікації та реєстрації тварин, які належать фізичним особам, довелося вишукувати 30 млн грн [11]. Стало зрозуміло, що даний підхід себе не виправдав у зв'язку з обмеженістю бюджетних можливостей. Крім того, фізичним особам не було надано альтернативи – права здійснити ідентифікацію та реєстрацію тварини за власний рахунок. У зв'язку із цим замість державної допомоги подекуди відбувалося часткове блокування належного виконання фізичними особами – власниками покладених на них обов'язків щодо вчасного здійснення ідентифікації та реєстрації належних їм тварин.

Третій період розпочався уже у 2015 році, коли ст. 10 Закону, в якій йшлося про державну підтримку у сфері ідентифікації та реєстрації тварин, знову була викладена у новій редакції. У її основу було закладено

дещо інший принцип – принцип відшкодування. Відповідно до нового підходу фізична особа – власник самостійно оплачує вартість послуг з ідентифікації та реєстрації тварини, що надає їй право отримати після цього відшкодування витрачених коштів. Позитивною зміною є те, що власник не прив'язаний до бюджетного фінансування системи ідентифікації та реєстрації. Він може отримати необхідні йому послуги у встановлені законодавством строки та не порушувати свої обов'язки. Державна підтримка у даному випадку відстрочується, відкладається у часі, але обсяг її зберігається.

Законом передбачено, що даний вид державної підтримки у сфері ідентифікації та реєстрації тварин має регламентуватися також на підзаконному рівні. Слід зазначити, що Міністерством аграрної політики та продовольства України було розроблено проект такої постанови Кабінету Міністрів України від 30.11.2015 [13]. Нещодавно було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на відшкодування витрат на оплату послуг з ідентифікації та реєстрації тварин фізичним особам – власникам цих тварин» від 08.08.2016 [12], яка відрізняється від міністерського проекту. Аналіз проектного документу та прийнятого нормативно-правового акта виявляє деякі питання і зауваження, на які варто звернути увагу. Відповідно до чинного порядку надання державної підтримки можна виокремити такі основні елементи правового механізму відшкодування.

1) *Суб'єкти одержання відшкодування:*

а) *лише власники тварин.* Правом ідентифікації та реєстрації тварин наділені як власники, так і утримувачі, однак державна підтримка за Законом та постановою надається лише власникам тварин; б) *лише фізичні особи.* Щоправда, не конкретизовано, які саме. Відповідно до формулювань Закону та постанови отримати відшкодування мають право як фізичні особи – підприємці, так і фізичні особи, які розводять та утримують тварин для власних споживчих цілей; в) *лише фізичні особи – власники тварин, які здійснили ідентифікацію та реєстрацію тварин за власний рахунок.* Річ у тому, що у ч. 2 ст. 5-1 Закону передбачається, що оплата послуг з ідентифікації та реєстрації тварин, власником яких є фізична особа, може також здійснюватися третьою особою. У такому разі, як випливає з буквального тлумачення аналізованих норм, відшкодування не отримає ні фізична особа – власник, ні третя особа – платник.

2) *Порядок здійснення відшкодування* досить простий. Він складається з подачі

власником пакету документів та етапів адміністративного проходження, а закінчується нарахуванням коштів на банківські рахунки фізичних осіб. Щодо цього існує деяка розбіжність між проектом та прийнятим порядком: проект постанови пропонував подавати документи на одержання відшкодування до місцевої (сільської, селищної, міської) ради, а прийнята постанова вимагає подавати документи до структурного підрозділу райдержадміністрації, який забезпечує виконання функцій з питань агропромислового розвитку. Більш зручним для фізичних осіб – власників тварин – був би перший шлях, тобто подання пакету документів до місцевої ради. Незважаючи на ускладнення процесу подання документів для отримання підтримки, прийнятою постановою усунуто недолік, який містився у проекті, а саме: підставою для внесення до журналу обліку фізичних осіб, які мають право на відшкодування, проектом передбачався запис у погосподарській книзі місцевої ради або видана нею довідка про підтвердження наявності ідентифікованих та зареєстрованих тварин у господарстві. Отже, для отримання відшкодування пропонувалося висунути дві умови: документальну (підтвердження оплати послуг з ідентифікації та реєстрації тварин) та фактичну (наявність тварин у господарстві). Слід вказати, що Закон не містить подібної фактичної умови щодо наявності поголів'я у господарстві заявника. Навпаки, у ч. 3 ст. 5-1 Закону закріплено право фізичної особи – власника тварин, що здійснила витрати на оплату послуг з їх ідентифікації та реєстрації, на обов'язкове відшкодування державою таких витрат. У цьому аспекті проект постанови суперечив Закону. На противагу йому прийнятий порядок передбачає автоматичне одержання відшкодування фізичними особами оплати послуг з ідентифікації та реєстрації тварин. Однак спроба введення умови щодо фактичної наявності поголів'я у господарстві фізичної особи, на наш погляд, не випадкова та покликана попередити зловживання правом на одержання державної підтримки. Проте факт наявності тварин у господарстві фізичної особи не є належним підтвердженням добросовісності отримання нею державної підтримки. До того ж слід враховувати, що тварини можуть загинути, бути забитими, проданими, обмінаними у період між їх ідентифікацією і реєстрацією та поданням документів для отримання державної допомоги фізичною особою. А це не припиняє її права на отримання відшкодування відповідно до Закону.

3) *Розмір відшкодування встановлений* у розмірі вартості послуги з ідентифікації та

реєстрації тварин, яка щороку визначається відповідно до законодавства. Це автоматично усуває необхідність подання документів, що підтверджують здійснення оплати послуг, тому що фактом підтвердження права на отримання державної підтримки є сам факт здійснення ідентифікації та реєстрації тварини, а вартість такої послуги заздалегідь відома. У зв'язку із цим виникає питання щодо визначення вартості послуг з ідентифікації та реєстрації тварин. На виконання ч. 4 ст. 5-1 Закону було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про встановлення режиму цінового регулювання вартості послуг з ідентифікації та реєстрації тварин» від 24.06.2016. У цьому нормативно-правовому акті закріплено формулу розрахунку вартості послуг з ідентифікації та реєстрації тварин [14]. Прийняття цього акта має на меті недопущення необґрунтованого завищення цін на відповідні послуги.

4) *Строки здійснення відшкодування* не окреслені. Головною проблемою попереднього етапу державної підтримки була відсутність бюджетних можливостей для виконання обов'язку оплати державою робіт з ідентифікації та реєстрації тварин, які належать фізичним особам. Переформатування державної підтримки на механізм відшкодування залишає ще менше шансів на її реальне втілення. Можна припустити, що у разі відсутності достатнього обсягу коштів у бюджеті відшкодування фізичним особам може бути не здійснене вчасно. На нашу думку, варто чітко окреслити в аналізованому порядку, що відшкодування має бути нараховане на банківський рахунок фізичної особи – власника тварини – не пізніше 6 місяців з дня належного подання ним документів.

Механізм державної підтримки має отримати на даному етапі найголовніше – фінансування. На наш погляд, активний запуск системи ідентифікації та реєстрації тварин фізичними особами має відбуватися внаслідок комплексної дії трьох факторів: державної підтримки, стимулювання та контролю. Законодавством передбачено адміністративну відповідальність за порушення обов'язків у сфері ідентифікації та реєстрації тварин. Так, у ст. 107-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено санкції у вигляді накладення на громадян штрафу від трьох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на фізичних осіб – підприємців, уповноважених осіб – від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [15]. Було би доцільно сформувати з коштів, які сплачуються у вигляді штрафів, спеціальний фонд, що став би джерелом фінансування відповідних відшкодувань. При

цьому активізація контролю має здійснюватися за рахунок підключення органів місцевого самоврядування, які відповідно до законодавства ведуть погосподарський облік, а також за умови обов'язкового проведення масової інформаційної підготовки серед населення. Необхідно створити такі умови, за яких ідентифікувати і зареєструвати тварину простіше, ніж не зробити цього.

Висновки

Державна підтримка у сфері ідентифікації та реєстрації тварин в Україні пройшла три основні періоди, які демонструють зміну суб'єктів її отримання та форм надання. Протягом першого періоду (2004–2014 роки) державна підтримка поширювалася на всіх одержувачів послуг з ідентифікації та реєстрації тварин та полягала в оплаті частини вартості цих послуг. Під час другого періоду (2014–2015 роки) державна підтримка сконцентрувалася на фізичних особах та полягала у повній оплаті за рахунок держави отриманих ними послуг з ідентифікації та реєстрації тварин. Протягом третього періоду (з 2015 року) державна підтримка теж орієнтується лише на фізичних осіб та полягає у поверненні (відшкодуванні) їм коштів, витрачених на здійснення ідентифікації та реєстрації тварин. На основі аналізу прийнятої Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на відшкодування витрат на оплату послуг з ідентифікації та реєстрації тварин фізичним особам – власникам цих тварин» від 08.08.2016 та проекту такої постанови від 30.11.2015 зроблено деякі висновки щодо елементів правового механізму державної підтримки у сфері ідентифікації та реєстрації тварин, серед яких: 1) *суб'єкт одержання відшкодування* – фізичні особи – власники тварин, які здійснили ідентифікацію та реєстрацію тварин за свій рахунок; 2) *об'єкт відшкодування* – вартість послуг з ідентифікації та реєстрації тварин (великої рогатої худоби, свиней, овець, кіз, коней) у повному розмірі, визначеному у встановленому порядку; 3) *порядок здійснення* – шляхом проходження послідовних етапів: подання пакету документів до райдержадміністрації, адміністративне проходження, нарахування коштів на банківський рахунок фізичної особи. При цьому підставою для здійснення відшкодування фізичній особі має бути лише документальне підтвердження отримання та оплати нею послуг з ідентифікації та реєстрації тварин, тобто не можуть висуватися вимоги щодо додаткового підтвердження фактичної наявності тварин у господарстві

фізичної особи. Також варто, на нашу думку, передбачити альтернативний орган первинної подачі документів для отримання державної підтримки та наділити цими повноваженнями, окрім райдержадміністрацій, і місцеві ради; 4) *строки здійснення* – задля гарантування здійснення відшкодування, на наш погляд, було б доцільно окреслити строки його здійснення – протягом шести місяців з дня подачі документів.

Правова проблематика надання державної підтримки у сфері ідентифікації та реєстрації тварин зі зміною Закону та прийняттям відповідного підзаконного нормативно-правового акта не вичерпана. Саме напрацювання практики його реалізації нададуть матеріал для подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел:

1. Богдан А. Й. Правове забезпечення виробництва сільськогосподарської продукції в Україні у контексті вимог законодавства ЄС : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / А. Й. Богдан. – Х., 2010. – 20 с.
2. Ветеринарне право : підручник / за ред. В. М. Єрмоленка. – К. : НУБіП України, 2015. – 300 с.
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. Коваленко Т. О. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС у сфері ідентифікації та реєстрації сільськогосподарських тварин / Т. О. Коваленко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 10. – С. 56–66.
5. Курило В. І. Державна реєстрація і ідентифікація сільськогосподарських тварин в механізмі адміністративно-правового регулювання належної якості та безпеки продукції тваринництва / В. І. Курило, А. Л. Правдюк // Митна справа. – 2008. – № 4. – С. 69–74.
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. Правове регулювання виробництва сільськогосподарської продукції : навчальний посібник / за ред. д. ю. н., професора А. М. Статівки. – Харків: Юрайт, 2015. – С. 140–155.
8. Шовкун В. В. Правове регулювання племінної справи у тваринництві : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В. В. Шовкун. – К., 2012. – 19 с.
9. Про ідентифікацію та реєстрацію тварин : Закон України від 04.06.2009 // ВВР. – 2009. – № 42. – Ст. 635.
10. Про затвердження Порядку використання коштів Державного бюджету України на проведення ідентифікації та реєстрації великої рогатої худоби : наказ Мінагрополітики та Мінфіну від 06.04.2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 16. – Ст. 408.
11. Ідентифікація тварин підвищить конкурентоспроможність експортерів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua/node/15360>
12. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на відшкодування витрат на оплату послуг з ідентифікації та реєстрації тварин фізичним особам – власникам цих тварин : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/506-2016-p>
13. Про встановлення Порядку використання коштів, передбачених у Державному бюджеті України на відшкодування витрат на оплату послуг з ідентифікації та реєстрації тварин фізичним особам – власникам цих тварин : проект Постанови Кабінету Міністрів України від 30.11.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua/uk/regulatory?nid=19585>
14. Про встановлення режиму цінового регулювання вартості послуг з ідентифікації та реєстрації тварин : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 52. – Ст. 28.
15. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 // ВВР УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

В статье анализируется правовой механизм государственной поддержки в сфере идентификации и регистрации животных в контексте динамики изменения законодательства. Проведена периодизация развития законодательных основ предоставления государственной поддержки в сфере идентификации и регистрации сельскохозяйственных животных. Автор формулирует выводы относительно необходимых элементов правового механизма государственной поддержки в виде возмещения физическим лицам затрат, понесенных на идентификацию и регистрацию животных.

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

In the article, the legal mechanism of state support in the identification and registration of animals is analyzing in the context of the dynamics of changes in legislation. Legal framework periods of state support in the identification and registration of farm animals have made. The author formulates conclusions on the essential elements of legal mechanism of state support for individuals – owners of animals provided as a reimbursement of their expenses for the identification and registration.

Key words: identification and registration of animals, agriculture, quality and safety of products, livestock, state support.