**ВИСНОВОК**

**на проект Закону України «Про внесення змін до деяких**

**законодавчих актів України щодо ідентифікації та реєстрації тварин»**

У проекті з метою, зокрема, «встановити єдині правила державного нагляду і контролю за ідентифікацією та реєстрацією тварин в господарствах операторів ринку тварин» (п. 2 пояснювальної записки до нього), пропонується внести зміни до законів України «Про ідентифікацію та реєстрацію тварин» (далі – Закон), «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб - підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності», Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). У цих змінах: визначаються нові та уточнюються деякі чинні терміни у цій сфері; запроваджується обов’язкова ідентифікація та реєстрація домашніх тварин (котів і собак) та диких тварин, які перебувають в неволі чи у напіввільних умовах; уточнюється порядок здійснення державного нагляду і контролю тощо.

Прийняття проекту, на думку суб’єктів права законодавчої ініціативи, зокрема, дозволить «створення юридичного підґрунтя для ведення електронного обліку поголів’я в господарствах юридичних та фізичних осіб», а також «покращити управління і прогнозування ринків продукції тваринництва внаслідок одержання оперативної та надійної інформації про тварин» (п. 6 пояснювальної записки до нього).

Головне управління, розглянувши законопроект, вважає, що він потребує доопрацювання з огляду на наступне.

**1.** Однією з головних новел проекту є визначення об’єктами ідентифікації та реєстрації тварин у Законі не лише сільськогосподарських тварин, як це передбачено у чинній редакції його ст. 4, а й домашніх тварин (котів та собак) та диких тварин, «які перебувають в неволі чи напіввільних умовах згідно встановленого Переліку диких тварин, які підлягають обов’язковій ідентифікації та реєстрації». З цього приводу звертаємо увагу на таке.

1.1. На нашу думку, запропоноване у проекті об’єднання у Законі питань ідентифікації та реєстрації сільськогосподарських тварин, домашніх тварин (котів, собак) та диких тварин не враховує його загальної спрямованості на врегулювання суспільних відносин виключно щодо сільськогосподарських тварин (навіть з урахуванням внесення до нього запропонованих у проекті змін). Наприклад, відповідно до його преамбули (у редакції проекту) «цей Закон визначає організаційні і правові засади ідентифікації та реєстрації тварин … для поліпшення управління і прогнозування ринків *продукції тваринництва*», до якої (продукції) можуть відноситись *лише* *сільськогосподарські* тварини (велика рогата худоба, коні, свині, вівці, кози), які відповідно до законодавства утримуються та розводяться людиною для отримання продуктів і сировини тваринного походження (ст. 1 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження»), а не домашні чи дикі тварини.

Крім цього, у ст. 3 «Сфера застосування Закону» (у редакції проекту) визначається, що його дія *«*поширюється на юридичних і фізичних осіб, що займаються розведенням та утриманням тварин, проводять їх продаж*, забій,* утилізацію, *…*» тощо. Таким чином, віднесення у запропонованій редакції до об’єктів ідентифікації та реєстрації домашніх та диких тварин фактично дозволяє їх «*забій»,* що навряд чи є виправданим. З іншого боку, згідно зі ст. 10 Закону (у редакції проекту) державна підтримка у сфері ідентифікації та реєстрації тварин надаватиметься лише тим юридичним та фізичним особам, які утримують та розводять велику рогату худобу, коней, свиней, вівців та кіз. Про спрямування Закону на регулювання, у першу чергу, питань, пов’язаних з ідентифікацією та реєстрацією сільськогосподарських тварин, свідчить також те, що до його ст. 2 (у редакції проекту), де визначається склад законодавства у цій сфері, включені закони України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» та «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров’я та благополуччя тварин».

1.2. У п. 1 пояснювальної записки до проекту зазначається, що його метою є «приведення законодавства України у відповідність до положень: Регламенту Комісії (ЄС) № 494/98 від 27 лютого 1998 року, яким встановлюються правила застосування Регламенту Ради (ЄС) № 820/97 щодо мінімальних адміністративних санкцій в рамках системи ідентифікації і реєстрації великої рогатої худоби; Регламенту Комісії (ЄС) № 1082/2003 від 23 червня 2003 року, яким встановлюються детальні правила імплементації Регламенту Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 1760/2000 у частині мінімального рівня контролю у рамках системи ідентифікації і реєстрації великої рогатої худоби; Регламенту Комісії (ЄС) № 1505/2006 від
11 жовтня 2006 року щодо застосування Регламенту Ради (ЄС) № 21/2004 стосовно мінімальної кількості перевірок, що проводяться стосовно ідентифікації і реєстрації овець та кіз; Регламенту Комісії (ЄС) № *988*/2003 від 26 травня 2003 року стосовно ветеринарно-санітарних вимог щодо некомерційних переміщень домашніх тварин та змін Директиви Ради (ЄС)
№ 92/65». Проте жоден з цих регламентів не передбачає правове регулювання ідентифікації та реєстрації всіх видів тварин в одному акті законодавства.

1.3. Пропозиція здійснювати реєстрацію диких тварин на рівні з сільськогосподарськими та домашніми не враховує того, що ці тварини мають різний правовий статус, зокрема, те, що особливості утримання диких тварин у неволі визначені, зокрема, в ст. 31 Закону України «Про тваринний світ», ст. 8 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження». Відповідно до ч. 3 вказаної статті останнього Закону, на відміну від домашніх і сільськогосподарських, «утримання диких тварин у неволі допускається за наявності *дозволу*, що видається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища». Тому доцільним було б покладення на вказаний орган й функцій з реєстрації та ідентифікації відповідних тварин. Це пов’язано також і з тим, що Європейська конвенція про захист домашніх тварин виходить із того, «що утримання представників дикої фауни як домашніх тварин не повинно заохочуватись» (Преамбула вищезазначеної Європейської конвенції), тому до утримання диких тварин мають встановлюватись більш жорсткі умови, ніж до домашніх.

1.4. Аналогічне зауваження стосується ідентифікації та реєстрації домашніх тварин (котів та собак). У ст. 12 вказаної вище Європейської конвенції зазначається про зобов’язання Сторін щодо «забезпечення можливості постійної ідентифікації собак і кішок», а також «введення реєстру номерів» цих тварин разом з прізвищами та адресами їхніх власників, тобто, йдеться про окремий реєстр. Відповідно ж до ч. 2 ст. 9 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження*» «правила утримання домашніх тварин установлюються органами місцевого самоврядування*», базовою частиною яких («Правил») мають стати вимоги ідентифікації та реєстрації домашніх тварин, що не узгоджується із проектом щодо ведення «Єдиного державного реєстру тварин», держателем якого є «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ідентифікації та реєстрації тварин, організовує проведення в установленому порядку ідентифікації та реєстрації тварин, видачу ідентифікаційних документів та виконує інші функції, передбачені законодавством» (новий п. 5 ст. 1 Закону у редакції проекту). Варто також вказати, що зі змісту ст. 3 Закону (у редакції проекту) важко зрозуміти, чи підлягають реєстрації домашні тварини, власники яких не займаються визначеною у ній діяльністю (розведення та утримання тварин, проводять їх продаж, забій, утилізацію, надають послуги зі штучного осіменіння або парування та організовують виставки тварин), враховуючи, що згідно з п. 14 ст. 1 Закону у редакції проекту, утримувачем визнається «юридична або фізична особа, яка здійснює діяльність з утримання, розведення, продажу, переміщення, забою, утилізації, надання послуг зі штучного осіменіння тварин, організації виставок тварин на *підставі повноважень, наданих їй власником тварин*».

При цьому, зазначимо, що внесення змін до законів України
«Про тваринний світ» та «Про захист тварин від жорстокого поводження» у проекті не передбачається, що призведе до ускладнень у правозастосуванні. Більш того, у ст. 2 Закону (у редакції проекту) вказані закони навіть не включені до складу законодавства з питань ідентифікації та реєстрації тварин.

Виходячи з цього, Головне управління вважає недоцільним об’єднання у Законі питань ідентифікації та реєстрації сільськогосподарських тварин, домашніх та диких тварин.

**2.** Зважаючи на викладене вище, Головне управління не вбачає потреби у доповненні ст. 1 Закону новими термінами - «власник тварини», «дикі тварини, які перебувають у неволі чи напіввільних умовах», «неволя», «напіввільні умови».

Аналогічне зауваження стосується й регулювання прав та обов’язків відповідних осіб щодо домашніх та диких тварин, що пропонується у новій редакції ст. 5 Закону, а також визначення повноважень органів виконавчої влади, які здійснюють державне управління у сфері ідентифікації та реєстрації вказаних тварин у ст. ст. 7, 81 Закону та інших відповідних пропозицій.

**3.** Викликають зауваження визначення деяких термінів, які надаються у ст. 1 Закону (у редакції проекту). Так, цю статтю пропонується доповнити п. 1, згідно з яким «агент з ідентифікації та реєстрації тварин (далі — агент з ідентифікації) – працівник Адміністратора Єдиного державного реєстру тварин, лікар державної установи (закладу) ветеринарної медицини, ліцензований лікар ветеринарної медицини, *які пройшли навчання* у Адміністратора Єдиного державного реєстру тварин та здійснюють ідентифікацію та/або реєстрацію тварин». Звертаємо увагу на те, що порядок проведення відповідного навчання у проекті не визначений, як не визначено і те, чим підтверджується, що відповідна особа пройшла таке навчання.

Термін «система ідентифікації та реєстрації тварин» (новий п. 13 ст. 1 Закону) включає до себе, зокрема, «*засоби ідентифікації тварини та засоби для їх кріплення*», проте, що це за засоби у проекті не визначено.

Крім цього, ст. 1 проекту юридично коректніше викласти у новій редакції, оскільки запропоноване в проекті одночасне включення (виключення) до неї нових пунктів разом зі зміною їх нумерації суттєво ускладнює розуміння її змісту.

**4.** Частину 3 ст. 51 Закону пропонується викласти в новій редакції, згідно з якою «видатки на оплату послуг з ідентифікації та реєстрації домашніх тварин, безпритульних домашніх тварин, які залишилися без догляду людини або утворили напіввільні угрупування та розмножуються поза контролем людини *можуть* здійснюватися за рахунок коштів місцевих бюджетів у разі затвердження програми соціально економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць…». Звертаємо увагу на те, що використання у вказаному положенні слів «*можуть»* та *«у разі* *затвердження програми соціально економічного та культурного розвитку*» надає вказаній нормі ознаки декларативності та порушує вимогу визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (Рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 № 5-рп/2005).

Вважаємо, що ч. 3 ст. 51 Закону слід залишити в чинній редакції, адже вона надає більше гарантій для усіх фізичних осіб – власників тварин на *обов’язкове* відшкодування державою витрат на оплату послуг ідентифікації та реєстрації тварин. Крім цього, це дозволить забезпечити виконання вимоги ч. 3 ст. 22 Конституції України, згідно з якою «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод».

Аналогічне зауваження стосується і нової редакції ч.1 ст. 10 Закону.

У чинній редакції слід залишити і ч. 4 ст. 51 Закону, оскільки вилучення із цієї частини слів «відповідно до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», не узгоджується із останнім (Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України»), у якому передбачається низка норм щодо державної підтримки відповідних виробників продукції тваринництва (п. 15.9 ст. 115; п.172.4 ст. 172).

**5.** Частина положень проекту не узгоджується між собою. Зокрема:

5.1. Відповідно до ч. 3 нової ст. 111 Закону «*протокол про порушення* цього Закону, законодавства про ідентифікацію та реєстрацію тварин … *за результатами здійснення заходів державного контролю* мають право оформляти державні інспектори та державні ветеринарні інспектори». Водночас відповідно до ч. 10 нової ст. 91 Закону «державний контроль здійснюється у формі інспектування із застосуванням *актів, складених за результатами* проведення планового (позапланового) заходу *державного нагляду (контролю) щодо додержання суб’єктом господарювання вимог законодавства у сфері ідентифікації і реєстрації тварин*».

5.2. Відповідно до ч. 8 нової ст. 111 Закону «справа про порушення цього Закону, законодавства про ідентифікацію та реєстрацію тварин (далі – справа) розглядається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ідентифікації та реєстрації тварин або його територіальними органами. Від імені зазначених органів розглядати справи мають право головні державні ветеринарні інспектори». Однак право виносити постанову за результатами розгляду справи надається лише головному державному ветеринарному інспектору згідно з ч. 14 цієї ж статті. Аналогічне зауваження є актуальним і щодо ч. 19 цієї ж статті.

**6.** Відповідно до ч. 4 нової ст. 91 Закону «заходи державного контролю здійснюються без попередження оператора ринку тварин, *крім випадків, коли таке попередження є необхідною умовою забезпечення ефективності державного контролю*». Вважаємо, що такі випадки мають визначатися безпосередньо у законі, оскільки їх невизначеність створює передумови для правопорушень у відповідній сфері, в тому числі, корупційного характеру.

Аналогічне зауваження є актуальним і щодо ч. ч. 5 – 9 цієї ж статті Закону.

**7.** Викладення у новій редакції ст. 11 Закону, в якій визначається «відповідальність за порушення вимог цього Закону, та законодавства про ідентифікацію та реєстрацію тварин» може призвести до порушення вимог ст. 61 Конституції України, згідно з якою ніхто не може бути притягнутий до юридичної відповідальності одного виду за одне і теж саме правопорушення. Річ у тому, що з її прийняттям з’являється загроза того, що за порушення законодавства про ідентифікацію та реєстрацію тварин оператори ринку – фізичні особи-підприємці можуть бути одночасно притягнуті до відповідальності як за ст. 11 Закону, так і за ст. 1072 КУпАП.

**8.** Законопроектом пропонується внести зміни до ст. 1072  «Порушення вимог законодавства про ідентифікацію та реєстрацію тварин» КУпАП, якими: 1) встановити, що адміністративним правопорушенням є виключно порушення вимог законодавства про ідентифікацію та реєстрацію *сільськогосподарських* тварин; 2) викласти у новій редакції абз. 6 ч. 1
ст. 107-2 КУпАП, скасувавши адміністративну відповідальність посадових осіб за неподання для реєстрації даних про господарства, що займаються продажем тварин, наданням послуг зі штучного осіменіння та організацією виставок тварин, та одночасно встановити, що відсутність засобів ідентифікації встановленого зразка на тварині тягне за собою накладення штрафу на громадян та уповноважених осіб від двадцяти п’яти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян тощо.

8.1. Звертаємо увагу, що 11.06.2020 набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури внесення змін» від 19.05.2020 № 619-IX (далі – Закон № 619-IX), яким внесено зміни до КУпАП. Зокрема, відповідно до ч. 4 ст. 2 КУпАП (у редакції Закону № 619-IX) «*зміни до законодавства України про адміністративні правопорушення можуть вноситися виключно законами про внесення змін до цього Кодексу та інших законів України, що встановлюють адміністративну відповідальність, та/або до законодавства України про кримінальну відповідальність, та/або до кримінального процесуального законодавства України*». Таким чином, законопроект потребує суттєвого доопрацювання в частині змін до КУпАП, адже такі зміни мають бути подані в *окремому проекті закону*.

8.2. На наш погляд, потребують уточнення положення абз. 6 ч. 1
ст. 107-2 КУпАП (у редакції проекту). Адже сам факт відсутності засобів ідентифікації встановленого зразка на тварині не має ознак суспільної шкідливості. Наприклад, згідно з п. 8 розділу ІІІ Порядку ідентифікації та реєстрації тварин (затвердженого наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 04.12.2017 № 642; далі – Порядок) перші сім днів з дати народження, тварина може знаходитись у господарстві без засобів ідентифікації. Тобто, фактично, тварина проживає у господарстві, засоби ідентифікації відсутні, однак це не є протиправним діянням.

Аналогічна ситуація складається у випадку, якщо тварину імпортовано з країни, де немає офіційної системи ідентифікації та реєстрації. Для здійснення ідентифікації та реєстрації власнику надається строк, що не перевищує двадцяти днів з дати здійснення прикордонного ветеринарно-санітарного контролю та прибуття тварини до господарства призначення
(п. 11 розділу ІІІ Порядку). Весь цей час тварина також знаходиться у володінні господарства, однак засоби ідентифікації на ній відсутні.

З огляду на це вважаємо, що більш доцільним у окресленій вище нормі Особливої частини КУпАП встановити відповідальність за «відсутність засобів ідентифікації встановленого зразка на тварині, у випадках, коли наявність таких засобів передбачена законодавством України».

Керівник Головного управління С. Тихонюк

Вик.: С. Кузнєцова, М. Муравська, Т. Ругаєва