



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

До реєстр. № 2351
(повторне друге читання)

ЗАУВАЖЕННЯ до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації положень деяких міжнародних угод та директив Європейського Союзу у сфері охорони тваринного та рослинного світу» (реєстраційний № 2351)

У Головному юридичному управлінні проаналізовано підготовлений Комітетом з питань екологічної політики та природокористування до повторного другого читання проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації положень деяких міжнародних угод та директив Європейського Союзу у сфері охорони тваринного та рослинного світу, з приводу якого висловлюється таке.

І. Низка положень законопроекту викладена без належної юридичної визначеності, що є складовою принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України).

Відповідно до статті 8 Конституції України в Україні визнається та діє принцип верховенства права. При цьому одним з основних фундаментальних елементів цього принципу є юридична визначеність, яка передбачає насамперед ясність та недвозначність викладення правових приписів, відсутність внутрішніх суперечностей у нормативно-правовому акті та узгодженість з іншими законами, що має забезпечити однакове розуміння суб'єктами відповідних правовідносин правових приписів та коректне правозастосування. На це також звертав увагу Конституційний Суд України у відповідних рішеннях від 22.09.2005 № 5-рп, 29.06.2010 № 17-рп, 11.10.2011 № 10-рп.

Європейський суд з прав людини теж неодноразово підкреслював, що закони мають відповідати встановленому Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод стандарту, який вимагає достатньо чіткого формулювання правових норм у тексті нормативно-правових актів. Зокрема, «...Закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою

поведінку аби бути здатними – за потреби, за відповідної консультації – передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія» (рішення у справі «Веренцов проти України, 11.04.2013).

Крім того, законопроект не містить достатніх і завершених механізмів реалізації його положень, як того вимагає конституційний принцип правової держави, що не узгоджується з вимогами статті 19 Конституції України щодо здійснення повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами виключно Конституцією та законами України.

Це стосується тих положень законопроекту, які: викладено без належної чіткості, що потенційно може створити підґрунтя для неоднакового застосування та необхідності роз'яснення їх змісту; не узгоджуються з іншими положеннями проекту; містять внутрішні суперечності та прогалини у правовому регулюванні певних суспільних відносин. Зокрема.

1. Відповідно до частини дев'ятої статті 9 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» (у редакції законопроекту) забороняється утримувати тварин особам, які притягалися до кримінальної відповідальності за жорстоке поводження з тваринами або були звільнені від кримінальної відповідальності та провадження у справі закрито за nereабілітуючими обставинами, або стосовно яких були застосовані примусові заходи медичного чи виховного характеру, – протягом 10 років з дня набрання законної сили обвинувальним вироком суду або рішенням про звільнення від кримінальної відповідальності та закриття провадження у справі за nereабілітуючими обставинами, або рішенням про застосування, продовження, зміну примусових заходів медичного чи виховного характеру.

Звертаємо увагу, що зазначене положення не враховує основоположних засад кримінально-правового регулювання.

Так, відповідно до положень статей 1 та 2 Кримінального кодексу України виключно Кримінальний кодекс України визначає, які суспільно небезпечні діяння є кримінальними правопорушеннями та які покарання застосовуються до осіб, що їх вчинили. Ніхто не може бути притягнений до кримінальної відповідальності за те саме кримінальне правопорушення більше одного разу.

Статтею 50 Кримінального кодексу України передбачено, що покарання є заходом примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні кримінального правопорушення, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого. Покарання має на меті не тільки кару, а й виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень як засудженими, так і іншими особами. Покарання не має на меті завдати фізичних страждань або принизити людську гідність.

Водночас статтею 88 Кримінального кодексу України передбачено, що особа визнається такою, що має судимість, з дня набрання законної сили обвинувальним вироком і до погашення або зняття судимості. Судимість має правове значення у разі вчинення нового кримінального правопорушення, а також в інших випадках, передбачених законами України.

Враховуючи наведене, а також той факт, що Кримінальний кодекс України не містить додаткових заходів репресивного характеру у зв'язку з вчиненням кримінальних правопорушень після звільнення від кримінальної відповідальності, застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру, відбування покарання та погашення судимості, запровадження будь-яких обмежень прав та свобод особи після погашення судимості є порушенням гарантій, передбачених статтею 22 Конституції України.

Отже, на нашу думку, абзац третій частини дев'ятої статті 9 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» (у редакції законопроекту) слід було б викласти у такій редакції:

«особам, які мають судимість за вчинення кримінального правопорушення, передбаченого статтею 299 Кримінального кодексу України, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку».

Водночас слід зауважити, що законопроект не передбачає механізмів контролю за дотриманням відповідною особою заборони на утримання тварин, що свідчить про незавершеність механізму правового регулювання (стаття 8 Конституції України).

2. Згідно із частиною другою нової редакції статті 16 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» (у редакції законопроекту) «Регулювання чисельності тварин, що не утримуються людиною, але перебувають в умовах, повністю або частково створюваних діяльністю людини, або безпритульних тварин здійснюється методом біостерилізації з подальшими вакцинацією та ідентифікацією (кліпсуванням) або шляхом розміщення у притулки для тварин, центри реабілітації тварин чи під нагляд громадських та благодійних організацій, які зобов'язані забезпечити утримання та нагляд за твариною з додержанням ветеринарних правил, або шляхом повернення тварин до ареалу перебування (місць вилову) для вільного проживання».

Слід зазначити, що відповідно до статті 36 Конституції України «Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей». Згідно з частиною першою статті 1 Закону України «Про громадські об'єднання» «Громадське об'єднання - це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права

для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів».

Отже, покладення на громадські та благодійні організації обов'язку забезпечити утримання та нагляд за зазначеними вище тваринами є, на нашу думку, порушенням наведених норм, а відтак, втручанням у їх діяльність, що передбачена їхніми статутними документами.

Крім того, потребує уточнення та розкриття правового змісту юридична конструкція «під нагляд громадських та благодійних організацій».

Це ж зауваження стосується положень частин першої і сьомої статті 24 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» (у редакції законопроекту).

3. Відповідно до частини сьомої статті 24 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» (у редакції законопроекту) «Виловлені безпритульні домашні тварини протягом семи днів з дня їх вилову можуть утримуватися на карантинних майданчиках комунальної служби або підприємств, що здійснюють вилов, і повертаються власникам або особам, які здійснюють опіку над такими тваринами, з дозволу ветеринарної установи після оплати вартості витрат на вилов і утримання або можуть бути передані притулком для тварин, центрам реабілітації тварин чи громадським та благодійним організаціям, які зобов'язані забезпечити утримання та догляд за твариною з додержанням ветеринарних правил». Це положення потребує уточнення з метою визначення документа дозвільного характеру, який дозвільний орган зобов'язаний видати на провадження певних дій.

Звертаємо також увагу, що відповідно до частини третьої статті 1 Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» забороняється вимагати від суб'єктів господарювання отримання документів дозвільного характеру, які не внесені до Переліку, затвердженого цим Законом.

4. Законопроектом пропонується доповнити Закон України «Про захист тварин від жорстокого поводження» новою статтею 32¹ та передбачити, що «до повноважень місцевих рад на відповідній території і в межах їхньої компетенції належать:

1) вжиття заходів та забезпечення дотримання заборони провадження діяльності пересувних звіринців, пересувних зоопарків, пересувних виставок диких тварин та іншої забороненої цим Законом діяльності в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

2) організація та здійснення заходів щодо захисту тварин від жорстокого поводження».

При цьому змінами до частини першої статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пропонується віднести до повноважень районних і обласних рад на своїх пленарних засіданнях прийняття рішень про встановлення заборони на провадження суб'єктами господарювання

господарської діяльності пересувних цирків з тваринами, пересувних звіринців, пересувних зоопарків, пересувних виставок диких тварин, що містить ознаки жорстокого поводження з тваринами, у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Водночас законопроектом пропонується доповнити частину першу статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якою визначається виключна компетенція сільських, селищних, міських рад, новим пунктом та передбачити, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання «вжиття заходів та забезпечення дотримання заборони провадження діяльності пересувних звіринців, пересувних зоопарків, пересувних виставок диких тварин та іншої забороненої Законом України «Про захист тварин від жорстокого поводження» діяльності в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці».

Необхідно зазначити, що відповідно до Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (частина друга статті 5, стаття 7).

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради (частини перша, третя статті 140). Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Тож Конституцією України не передбачено ієрархічного підпорядкування сільських, селищних, міських рад районним та обласним радам. Відтак, законопроектом запропоновано хибний підхід, який не враховує конституційно-правової природи системи місцевого самоврядування в Україні.

Крім цього, положення законопроекту, якими пропонується віднести до повноважень місцевих рад на відповідній території і в межах їхньої компетенції організацію та здійснення заходів щодо захисту тварин від жорстокого поводження, не забезпечує юридичної визначеності як складової передбаченого частиною першою статті 8 Конституції України принципу верховенства права, оскільки незрозуміло, які саме заходи можуть вживатися, зокрема сільською, селищною, міською радою виключно на її пленарному засіданні.

5. Законопроект містить суперечливі положення (як в межах однієї статті закону, так і між законодавчими актами), якими в різний спосіб пропонується унормувати створення охоронних зон для збереження біорізноманіття у лісах.

Так, згідно з пунктом 5 статті 85 Лісового кодексу України (у редакції законопроекту) збереження біорізноманіття у лісах здійснюється їх власниками та постійними лісокористувачами на генетичному, видовому, популяційному та екосистемному рівнях шляхом «створення охоронних зон для збереження біорізноманіття у лісах - зон визначеної конфігурації (форми) та розміру, у межах яких встановлюється режим ведення лісового господарства, що забезпечує довгострокове збереження: об'єктів Червоної книги України; об'єктів, внесених до переліків рідкісних або таких, що мають особливу наукову, природоохоронну та іншу цінність, або є такими, що перебувають під загрозою зникнення видів тварин і рослин, що підлягають особливій охороні на відповідній території; типових та унікальних природних комплексів і об'єктів; місць розмноження диких тварин; найстаріших або визначних дерев та їх груп; інших місць, важливих для збереження біорізноманіття у лісах. Порядок створення охоронних зон для збереження біорізноманіття у лісах, їх площа та конфігурація, а також режим ведення лісового господарства в межах таких зон визначаються Кабінетом Міністрів України».

Водночас стаття 11 Закону України «Про Червону книгу України» (у редакції законопроекту) доповнюється частиною восьмою, згідно з якою «Створення охоронних зон для збереження об'єктів Червоної книги України - зон визначеної конфігурації (форми) та розміру, у межах яких встановлюється певний режим охорони, що забезпечує довгострокове збереження об'єктів Червоної книги України. Охоронні зони для збереження об'єктів Червоної книги України створюються на всіх землях, крім земель лісогосподарського призначення. Охорона об'єктів Червоної книги на землях лісогосподарського призначення здійснюється, у тому числі, шляхом створення охоронних зон для збереження біорізноманіття у лісах. Порядок створення охоронних зон для збереження об'єктів Червоної книги України визначається Кабінетом Міністрів України».

Як вбачається із зазначених положень законопроекту, охоронні зони для збереження об'єктів Червоної книги України (зміни до статті 11 Закону України «Про Червону книгу України») охоплюються охоронними зонами для збереження біорізноманіття у лісах (зміни до пункту 5 статті 85 Лісового кодексу України), проте відповідно до другого речення частини восьмої статті 11 зазначеного Закону створення охоронних зон для збереження об'єктів Червоної книги України не здійснюватиметься на землях лісогосподарського призначення, а відповідно до третього речення частини восьмої статті 11 вищезазначеного Закону навпаки - здійснюватиметься. Така суперечність може призвести до неоднозначного тлумачення правових норм на практиці та їх неоднакового застосування.

6. Законопроектом пропонується внести зміни до статті 32 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження», зокрема частину першу викласти в новій редакції. На відміну від її чинної редакції, згідно з якою органи Національної поліції здійснюють нагляд за дотриманням порядку виходу домашніх тварин (собак) у громадських місцях та вживають відповідних заходів у разі порушення законодавства про порядок поводження й утримання домашніх тварин, проектом передбачено, що органи Національної поліції України здійснюватимуть нагляд за дотриманням порядку виходу домашніх тварин (собак) у громадських місцях і за дотриманням вимог у сфері захисту тварин від жорстокого поводження та вживатимуть відповідних заходів у разі порушення законодавства у цій сфері.

Аналогічним положенням пропонується доповнити й частину першу статті 23 Закону України «Про Національну поліцію», яка містить основні повноваження поліції відповідно до покладених на неї завдань.

Однак відповідно до статті 2 Закону України «Про Національну поліцію» завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

«Законодавство у сфері захисту тварин від жорстокого поводження», контроль за дотриманням якого проектом пропонується покласти на Національну поліцію України, відповідно до Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження», охоплює не тільки відносини, що виникають у зв'язку з утриманням тварин та поводженням із ними фізичних і юридичних осіб, а ще й поширюється на широке коло видів діяльності, перелік яких міститься у статті 3 цього Закону.

Отже, повноваження, якими цим законопроектом пропонується наділити Національну поліцію, не належать до жодної зі сфер, наведених у статті 2 Закону України «Про Національну поліцію». Тому запропоновані зміни до частини першої статті 32 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» та частини першої статті 23 Закону України «Про Національну поліцію» в цій частині не узгоджуються зі статтею 2 Закону України «Про Національну поліцію», а відтак, потребують відповідного доопрацювання.

Таким чином, зазначені положення не враховують припису статті 8 Конституції України щодо дії в Україні принципу верховенства права, складовою якою є вимога юридичної визначеності та ясності закону.

II. Законопроектом (доповнення новим пунктом 24² частини першої статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зміни до статті 90 Кодексу України про адміністративні правопорушення) пропонується віднести прийняття рішень про затвердження переліку тварин, що не занесені до Червоної книги України, але є рідкісними або мають особливу наукову, природоохоронну та іншу цінність, або є такими, що перебувають під загрозою

зникнення, та підлягають особливій охороні на території відповідної ради, до питань, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях. Крім того, зокрема, встановлюється відповідальність за погіршення, знищення середовища перебування (зростання) тварин і рослин, види яких не занесені до Червоної книги України, але внесені до переліків рідкісних видів тварин і рослин, або які мають особливу наукову, природоохоронну та іншу цінність, або є такими, що перебувають під загрозою зникнення на відповідній території.

У зв'язку з цим слід зазначити.

Запропонований законопроектом законодавчий підхід, за яким охорона, використання і відтворення видів тварин, які не занесені до Червоної книги України, але є рідкісними, або мають особливу наукову, природоохоронну та іншу цінність, або є такими, що перебувають під загрозою зникнення на передається із загальнодержавного рівня на місцевий рівень не враховує таких положень:

частин першої і третьої статті 44 Закону України «Про тваринний світ», згідно з якими рідкісні та такі, що перебувають під загрозою зникнення в природних умовах на території України, види тварин підлягають особливій охороні і заносяться до Червоної книги України. Види тварин, які не занесені до Червоної книги України, але мають особливу наукову, природоохоронну та іншу цінність, за рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища заносяться до переліків видів тварин, що підлягають особливій охороні;

статті 3 Закону України «Про Червону книгу України», за якою «Червона книга України є офіційним державним документом, який містить перелік рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, а також узагальнені відомості про сучасний стан цих видів тваринного і рослинного світу та заходи щодо їх збереження і відтворення». Об'єкти Червоної книги України належать до природних ресурсів загальнодержавного значення і підлягають особливій охороні на всій території України, у межах її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони (частина перша статті 5 цього Закону);

частини першої статті 64 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», за якою «рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, види тваринного і рослинного світу, які постійно або тимчасово перебувають (зростають) у природних умовах у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, підлягають особливій охороні і заносяться до Червоної книги України».

При цьому слід зазначити, що суб'єкти затвердження наведених переліків видів тварин (за проектом-районні і обласні ради) і рослин (згідно з чинними положеннями частини другої статті 30 Закону України «Про

рослинний світ» - Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні обласні, Київська та Севастопольська міські ради) є колегіальними органами, а отже, існують ризики незатвердження або зволікання щодо затвердження ними відповідних переліків та порядків охорони, використання і відтворення тварин і рослин, внесених до таких переліків. Отже, не застосовуватиметься адміністративна відповідальність за погіршення, знищення середовища перебування (зростання) тварин і рослин, види яких не занесені ні до Червоної книги України, ні до переліків рідкісних видів тварин і рослин, або які мають особливу наукову, природоохоронну та іншу цінність, або є такими, що перебувають під загрозою зникнення на відповідній території. Відтак, це може негативно позначитися на рівні захисту таких видів тварин і рослин.

Враховуючи викладене, на нашу думку, законопроект потребує ефективного і комплексного врегулювання цього питання з переглядом як чинних повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад у цій сфері, так і запропонованих проектом повноважень районних і обласних рад та внесення відповідних змін до законів України «Про Червону книгу України», «Про тваринний світ» та «Про рослинний світ» стосовно видів тварин і рослин, які не занесені до Червоної книги України, але є рідкісними або такими, що перебувають під загрозою зникнення на території Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст Києва і Севастополя, та їх занесення саме до Червоної книги України.

III. Щодо змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України

1. Насамперед слід зазначити, що відповідно до частини четвертої статті 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення, частини шостої статті 3 Кримінального кодексу України та частини третьої статті 1 Кримінального процесуального кодексу України зміни до законодавства України про адміністративні правопорушення, кримінальну відповідальність та кримінального процесуального законодавства України можуть вноситися виключно законами про внесення змін до цих кодексів та інших законів України, що встановлюють адміністративну відповідальність, та/або до законодавства України про кримінальну відповідальність, та/або до кримінального процесуального законодавства України.

У зв'язку з цим запропоновані зміни до цих кодексів мають бути оформлені як окремий законопроект.

2. Законопроектом пропонується статтю 29 Кодексу України про адміністративні правопорушення доповнити новою частиною третьою такого змісту: «Особливості порядку застосування конфіскації тварин встановлюються цим Кодексом та іншими законами України». При цьому

звертаємо увагу, що законопроектом не вносяться зміни до відповідних статей Кодексу щодо встановлення такого порядку. Такий законодавчий підхід свідчить про те, що підготовлений законопроект не містить достатніх і завершених правових механізмів реалізації його положень, як того вимагає конституційний принцип правової держави, та не враховує рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 № 7-рп/2001 щодо повноти законодавчого регулювання суспільних відносин, його системності та комплексності.

3. Частиною першою нової редакції статті 89 Кодексу України про адміністративні правопорушення пропонується встановити відповідальність за жорстоке поводження з тваринами, в тому числі і за «інші порушення правил утримання, поводження та транспортування тварин, передбачені законодавством». При цьому слід зазначити, що такий законодавчий підхід не враховує приписів пункту 22 статті 92 Конституції України, відповідно до яких, зокрема, виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них. Тобто, склад адміністративного правопорушення має визначатися безпосередньо Верховною Радою України і виключно законом. Це саме стосується і встановлення відповідальності за «інші порушення порядку охорони, використання і відтворення таких видів тварин і рослин», передбаченої частинами першою і другою статті 90 Кодексу (у редакції законопроекту).

4. За редакцією частини першої статті 154 Кодексу України про адміністративні правопорушення має наставати відповідальність, зокрема за утримання незареєстрованих собак і за неприбирання власником тварин її екскрементів під час перебування тварини у громадському місці. При цьому звертаємо увагу на відсутність у чинних законодавчих актах норм, які б передбачали обов'язковість реєстрації собак та прибирання власником тварин її екскрементів під час перебування тварини у громадському місці. Тобто, законопроектом встановлюється адміністративна відповідальність за порушення норм матеріального права, які на сьогодні відсутні в чинних законах.

Законопроектом також не вирішено, хто розглядатиме справи про адміністративні правопорушення, передбачені частиною третьою цієї статті, що призведе до неможливості застосування цієї норми на практиці.

Відтак, за такого законодавчого підходу підготовлений законопроект не містить достатніх і завершених правових механізмів реалізації його положень, як того вимагає конституційний принцип правової держави, та не враховує рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 № 7-рп/2001 щодо повноти законодавчого регулювання суспільних відносин, його системності та комплексності.

5. Не можна погодитися з новою редакцією абзацу шостого пункту 9 частини першої статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення, оскільки зміни вносяться без урахування особливостей побудови цієї статті, а саме - громадські інспектори з охорони довкілля не можуть складати протоколи про вчинення порушень, передбачених статтями 48, 63-70, 73, 76-77¹, 78, 82, частинами першою і третьою статті 85, статтями 87, 91⁴, 153 Кодексу, оскільки справи про такі правопорушення не розглядаються органами, зазначеними в статтях 218-221 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

6. Законопроектом пропонується доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення новою статтею 265⁵ «Особливості тимчасового вилучення тварини». Згідно з частинами другою та третьою «Порядок тимчасового вилучення тварини визначається Кабінетом Міністрів України. До тимчасового вилучення тварини застосовуються положення цього Кодексу щодо тимчасового вилучення речей та документів з урахуванням особливостей, встановлених цією статтею».

Насамперед звертаємо увагу, що оскільки натеper не прийнято постанову Кабінету Міністрів України щодо встановлення порядку тимчасового вилучення тварини, то реалізація норм Закону ставиться в залежність від прийняття Урядом у майбутньому підзаконного акта. Відтак, з набранням чинності цим законопроектом як Законом виникне ситуація, за якої протягом певного часу існуватиме суттєва прогалина в правовому регулюванні відповідних суспільних відносин, що ускладнить чи унеможливить реалізацію окремих положень Закону.

Стосовно пропозиції про застосування до тимчасового вилучення тварини положення Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо тимчасового вилучення речей та документів (стаття 265 Кодексу), то з огляду на постанову Кабінету Міністрів України від 16.01.2012 № 17, якою затверджений Порядок зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів, її положення не можуть бути застосовані до тварини, яка відповідно до статей 88¹, 89 та 154 Кодексу має бути конфіскована як предмет, який став безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення.

Враховуючи наведене, вважаємо, що із статті 265⁵ Кодексу (у редакції законопроекту) необхідно частину третю виключити.

7. Законопроектом пропонується шляхом внесення змін до статті 22 Кримінального кодексу України знизити вік, з якого наставатиме кримінальна відповідальність за вчинення злочину, передбаченого статтею 299 цього Кодексу, - до 14 років. Водночас у межах складу злочину, передбаченого статтею 299 цього ж Кодексу, пропонується запровадити безальтернативні санкції у виді позбавлення волі (за винятком частини першої цієї статті), що призведе до того, що особам віком від 14 до 18 років призначатиметься

покарання у виді позбавлення волі на певний строк. Проте слід зазначити, що положення деяких нормативно-правових актів, навпаки, передбачають необхідність зменшення випадків застосування до неповнолітніх осіб такого виду покарання, як позбавлення волі.

Так, відповідно до статті 2 Правил Організації Об'єднаних Націй щодо захисту неповнолітніх, позбавлених волі, «позбавлення неповнолітнього волі має застосовуватися як крайній захід впливу і протягом мінімального необхідного періоду часу; позбавлення волі повинно обмежуватися винятковими випадками для виконання вироку суду після засудження за найнебезпечніші види правопорушень». Про доцільність зменшення випадків щодо призначення покарання у виді позбавлення волі та розширення можливості застосування до неповнолітніх покарань, не пов'язаних з ізоляцією особи, а також удосконалення практики застосування існуючих покарань йдеться й у Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, схваленій Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. У Національній стратегії реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року (схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року №1027) йдеться про необхідність розширення переліку підстав для звільнення неповнолітнього від кримінальної відповідальності; розширення можливості застосування до неповнолітніх покарань, не пов'язаних з ізоляцією особи, шляхом доповнення наявного переліку, а також про удосконалення практики застосування існуючих покарань, зокрема громадських і виправних робіт, штрафів; забезпечення врахування вікових особливостей неповнолітніх шляхом зменшення мінімального та максимального строку покарання у виді позбавлення волі на певний строк, що застосовується до неповнолітніх, тощо.

Відтак, на нашу думку, встановлення зниженого віку, з якого може наставати кримінальна відповідальність у виді позбавлення волі за жорстоке поводження з тваринами, мало б бути належним чином обґрунтовано.

8. Законопроектом також пропонується викласти в новій редакції статтю 299 Кримінального кодексу України. З огляду на редакцію диспозиції частини першої цієї статті пропонується, зокрема, встановити відповідальність за «жорстоке поводження з тваринами, що належать до хребетних, у тому числі безпритульними тваринами, порушення правил транспортування тварин, якщо такі дії призвели до тілесних ушкоджень, каліцтва чи загибелі тварини, нацькування тварин одна на одну, вчинене з хуліганських чи корисливих мотивів, а також публічні заклики до вчинення дій, що мають ознаки жорстокого поводження з тваринами, поширення матеріалів із закликами до вчинення таких дій».

Проте слід зауважити, що оскільки диспозиція частини першої статті 299 Кримінального кодексу України (у редакції законопроекту) вимагає звернення суб'єктів правозастосування до відповідних приписів постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил транспортування тварин» від 16

листопада 2011 року № 1402, то за такого законодавчого підходу, на нашу думку, не враховуються приписи пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України та відповідні правові позиції Конституційного Суду України (Рішення від 30 травня 2001 року № 7), за якими діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України.

Також слід зазначити, із редакції частини третьої цієї ж статті слід виключити слова «вчинене активним способом», оскільки Кримінальний кодекс України не передбачає такої обставини, яка обтяжує покарання при його призначенні. У протилежному випадку таке формулювання потребуватиме додаткового тлумачення.

Крім того, за вчинення злочину, передбаченого частиною третьою цієї ж статті, пропонується встановити покарання у виді «позбавлення волі на строк від п'яти до восьми років». Відтак, двом підліткам, наприклад, у разі вбивства kota, може загрожувати покарання у виді позбавлення волі на строк від п'яти до восьми років. Підтримуючи ідею щодо посилення покарання за жорстоке поводження з тваринами, наш погляд, санкція частини третьої статті 299 Кримінального кодексу України (у редакції законопроекту) не відповідає ступеню суспільної небезпеки злочину, передбаченого цією частиною.

За такого законодавчого підходу не враховується принцип справедливості як складовий конституційного принципу верховенства права, що виражається, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню (Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004).

Частиною четвертою цієї ж статті також пропонується встановити кримінальну відповідальність за збут чи поширення зображень, творів, кіно-, відео-, аудіопродукції, що пропагують жорстоке поводження з тваринами. Проте, оскільки твори (зображення, фільми, комп'ютерні програми тощо), що пропагують жорстоке поводження з тваринами, можна віднести до творів, що пропагують культ насильства і жорстокості, то такі дії, як збут або розповсюдження вказаних предметів, слід кваліфікувати за частинами першою або другою статті 300 Кримінального кодексу України «Ввезення, виготовлення або розповсюдження творів, що пропагують культ насильства і жорстокості, расову, національну чи релігійну нетерпимість та дискримінацію». А відтак, на наш погляд, пропозиція встановити кримінальну відповідальність за збут чи поширення зображень, творів, кіно-, відео-, аудіопродукції, що пропагують жорстоке поводження з тваринами, у частині п'ятій статті 299 Кримінального кодексу України (у редакції законопроекту) є недоцільною.

За вчинення злочину, передбаченого статтею 299 Кримінального кодексу України (у редакції законопроекту), пропонується передбачити покарання у виді обмеження або позбавлення волі з конфіскацією тварини.

Проте, на нашу думку, не можна погодитися з запропонованим законопроектом таким додатковим видом покарання, як конфіскація. Це пов'язано не тільки зі ступенем суспільної небезпеки злочину, а і з можливістю іншого мотиву злочину, передбаченого статтею 299 Кримінального кодексу України (у редакції законопроекту), крім корисливого. Разом з тим, з огляду на санкції частин першої та другої статті 299 Кримінального кодексу України (у редакції законопроекту) та враховуючи існуючі положення статті 12 цього Кодексу, злочини, передбачені цими частинами, належать до категорії нетяжких злочинів. Проте відповідно до статті 59 Кримінального кодексу України конфіскація майна встановлюється за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини, а також за злочини проти основ національної безпеки України та громадської безпеки незалежно від ступеня їх тяжкості і може бути призначена лише у випадках, спеціально передбачених в Особливій частині цього Кодексу.

Якщо ж у даному випадку йдеться про так звану спеціальну конфіскацію, то слід зазначити, що законами України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо вдосконалення інституту спеціальної конфіскації з метою усунення корупційних ризиків при її застосуванні» від 10 листопада 2015 року № 770-VIII та «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо виконання рекомендацій, які містяться у шостій доповіді Європейської комісії про стан виконання Україною Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, стосовно удосконалення процедури арешту майна та інституту спеціальної конфіскації» від 18 лютого 2016 року № 1019-VIII із санкцій Особливої частини Кримінального кодексу України поетапно були виключені положення щодо застосування так званої спеціальної конфіскації (конфіскації предметів, засобів, знарядь вчинення злочину тощо).

Відповідно до вимог статей 96¹ і 96² Кримінального кодексу України спеціальна конфіскація як один із заходів кримінально-правового характеру застосовується на підставі обвинувального вироку суду; ухвали суду про звільнення особи від кримінальної відповідальності; ухвали суду про застосування примусових заходів медичного характеру; ухвали суду про застосування примусових заходів виховного характеру тощо в порядку, передбаченому чинним кримінальним процесуальним законодавством України. А відтак, словосполучення «з конфіскацією тварини» необхідно виключити із санкцій статті 299 Кримінального кодексу України в редакції законопроекту.

9. Відповідно до частини п'ятої статті 168 Кримінального процесуального кодексу України (у редакції законопроекту) якщо перебування тварини у власника становить загрозу для її життя або здоров'я, уповноважена

службова особа зобов'язана тимчасово вилучити таку тварину та забезпечити її утримання в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Передусім з наведеної норми не вбачається, чи «власник» є суб'єктом відповідних кримінально-правових відносин, чи це будь-яка особа, яка в тому числі й з незалежних від її волі причин не може здійснювати належний догляд твариною (втрата фізичної або ментальної змоги). Відповідно не вбачається, чи подібне тимчасове вилучення здійснюється відразу після затримання особи під час вчинення злочину або замаху на його вчинення, чи за інших обставин; неможливо встановити, який саме суб'єкт владних повноважень мається на увазі під «уповноваженою службовою особою», і як наслідок, - яке саме коло суб'єктів може застосовувати такий інструмент кримінально-процесуального регулювання, як тимчасове вилучення майна.

Щодо зобов'язання уповноваженої службової особи тимчасово вилучити тварину та забезпечити її утримання, то відповідно до статті 180 Цивільного кодексу України на тварин поширюється правовий режим речі, крім випадків, встановлених законом.

Положеннями статті 131 Кримінального процесуального кодексу України у переліку заходів забезпечення кримінального провадження передбачається такий захід, як «тимчасове вилучення майна», і не передбачається «тимчасове вилучення тварини», отже, термінологія, використана у частині п'ятій статті 168 Кримінального процесуального кодексу України (у редакції законопроекту), не узгоджується із термінологією Кримінального процесуального кодексу України, а тому на практиці може спричинити ситуацію правової невизначеності.

У зв'язку з цим у частині п'ятій статті 168 Кримінального процесуального кодексу України (у редакції законопроекту) мало б йтися про те, що у випадку необхідності вилучення тварини до неї застосовується захід забезпечення кримінального провадження у виді тимчасового вилучення майна. Водночас, оскільки безпосереднім вилученням та утриманням тварин повинні опікуватися суб'єкти, що мають відповідні спеціальні навички та засоби, на уповноважену службову особу має також покладатися обов'язок вживати заходів щодо безпосереднього вилучення такої тварини та забезпечення її утримання.

Крім того, в контексті реалізації мети законопроекту в положеннях Кримінального процесуального кодексу України слід звернути увагу на те, що тварина може потребувати правового захисту при реалізації кримінально-процесуальних відносин, зокрема, у таких ситуаціях:

- якщо стосовно тварини вчиняються діяння, передбачені статтею 299 «Жорстоке поводження с тваринами» КК України;
- якщо тварина є засобом вчинення злочину (вчинення крадіжки з допомогою тварини);
- якщо власника тварини затримано або взято під варту і відсутня можливість здійснення догляду за твариною іншими особами.

Водночас положеннями частини п'ятої статті 168 Кримінального процесуального кодексу України (у редакції законопроекту) охоплюється лише перший випадок, що свідчить про неповноту механізмів кримінально-процесуального регулювання в контексті мети прийняття законопроекту.

Отже, з урахуванням наведеного зміни до статті 168 КПК України (у редакції законопроекту) мають ознаки правової невизначеності, а також не містять завершеного механізму правового регулювання, що не враховує вимог статті 8 Конституції України.

IV. Відповідно до нової частини дванадцятої статті 25 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» (у редакції законопроекту) пропонуються дозволити надання фотопослуг з дикими тваринами в зоопарках, цирках та дельфінаріях. Тобто, законопроектом жодним чином не вирішуються питання щодо обмеження використання диких тварин у зоопарках, цирках та дельфінаріях. Разом з тим, як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, його прийняття «буде сприяти впровадженню європейських гуманних цінностей та стандартів по відношенню до тварин, наближенню українського права до права Євросоюзу, посиленню боротьби з жорстоким поводженням з тваринами та браконьєрством».

Проте з прийняттям законопроекту в запропонованій редакції як закону, на нашу думку, не повною мірою може бути забезпечено реалізацію та дотримання низки законів України, а саме: «Про приєднання України до Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення», «Про приєднання України до Конвенції про збереження мігруючих видів диких тварин», «Про приєднання України до Угоди про збереження китоподібних Чорного моря, Середземного моря та прилеглої акваторії Атлантичного океану», «Про Червону книгу України» та Червоного списку Міжнародного союзу охорони природи в частині захисту та охорони дельфінів, торгівлі ними та їх утримання. Це також не забезпечить належне виконання Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань стосовно посилення боротьби із жорстоким поводженням з тваринами та браконьєрством.

V. Законопроектом (підпункт 2 пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення») Кабінету Міністрів України доручається поінформувати Верховну Раду України про стан виконання цього Закону у 2022 році.

Підтримуючи необхідність запровадження повноцінного парламентського контролю щодо ефективності впровадження прийнятих законів, звертаємо увагу, що Верховна Рада України і Кабінет Міністрів України як органи державної влади мають діяти відповідно до частини другої статті 19 Конституції України (лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України).

Наразі статтею 15 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачено, що «порядок ...

відстеження результативності та перегляду законів, що регулюють господарські відносини та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, визначаються законом про Регламент Верховної Ради України з урахуванням вимог цього Закону». А згідно із статтею 16 цього ж Закону «Кабінет Міністрів України подає Верховній Раді України інформацію про здійснення державної регуляторної політики в системі органів виконавчої влади. Щорічні звіти Кабінету Міністрів України оприлюднюються шляхом їх опублікування в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр».

Однак натеper ні Регламентом Верховної Ради України, ні Законом України «Про Кабінет Міністрів України» не визначено строки, порядок, критерії та наслідки здійснення Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України оцінки стану виконання закону, а також процедуру подання та розгляду відповідних звітів. Відтак, ефективне впровадження положення, передбаченого підпунктом 2 пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» законопроекту, можливе за умови внесення відповідних змін до згаданих законодавчих актів.

VI. Звертаємо також увагу, що у Верховній Раді України перебуває законопроект «Про відбuvання адміністративного арешту» (реєстраційний № 3047а), підготовлений відповідним комітетом Верховної Ради України до розгляду у другому читанні. Цим законопроектом також вносяться зміни до Закону України «Про Національну поліцію», якими частину першу статті 23 пропонується доповнити пунктами 33 і 34. Тому у разі прийняття законопроекту за реєстр. № 3047а як закону раніше, ніж зазначеного законопроекту, нумерація пункту, яким пропонується доповнити частину першу статті 23 Закону України «Про Національну поліцію», потребуватиме відповідного коригування.

Зважаючи на обсяг та характер висловлених зауважень, вважаємо, що існує необхідність застосування частини шостої статті 118 Регламенту Верховної Ради України, за якою у разі якщо висновки юридичної експертизи та редакційного опрацювання містять зауваження до законопроекту, підготовленого до другого читання чи повторного другого читання, головний комітет може розглянути на своєму засіданні пропозиції (поправки) членів комітету, підготовлені з урахуванням таких висновків.

**Заступник керівника
Головного управління**

В. Мілованов



ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Мілованов Володимир Васильович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000445F290035D59100
Дійсний до: 10.03.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 07/02-2021/228233 від 12.07.2021



580374