**ВИСНОВОК**

**Комітету Верховної Ради України з питань**

**інтеграції України до Європейського Союзу щодо**

**проєкту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони використання тварин у цирку та інших незаконних видовищних заходах із залученням тварин»**

**(реєстр. № 5406 від 20.04.2021 р., н.д. А. Скороход та інші)**

**1. Загальна характеристика законопроєкту.**

Проєктом Закону пропонується з 1 січня 2022 року встановити заборону на такі видовищні заходи із залученням тварин як: контактний зоопарк; пересувний звіринець; спортивні заходи, що включають бої тварин (собачі, півнячі тощо), нацьковування тварин одна на одну; циркові вистави із залученням тварин (в тому числі в стаціонарному чи пересувному цирках, в цирку на сцені чи цирку-шапіто).

**2.  Належність законопроєкту за предметом правового регулювання до сфери дії права Європейського Союзу.**

Предмет правового регулювання законопроєкту охоплюється положеннями Глави 6 «Навколишнє середовище» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» та Додатку ХХХ Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію).

Правовідносини, аналогічні тим, які пропонується врегулювати проєктом Закону, регулюються на рівні національного законодавства держав-членів ЄС, а також:

* *Договором про функціонування Європейського Союзу (консолідована версія)* (Official Journal С 202, 07.06.2016, p. 1 – 390) (далі – ДФЄС);
* *Регламентом Комісії №**1739/2005 від 21 жовтня 2005 року, яким встановлюються вимоги до здоров’я тварин під час переміщення циркових тварин у межах територій держав-членів* (Official Journal L 279, 22.10.2005, С. 47 – 62) (далі – Регламент Комісії № 1739/2005);
* *Директивою Ради 1999/22/ЄС від 29 березня 1999 року про утримання диких тварин у зоологічних парках* (Official Journal L 94, 09.04.1999, р. 24–26) (далі – Директива 1999/22/ЄС);
* *Регламентом Ради №**338/97 від 9 грудня 1996 року про захист видів дикої фауни і флори шляхом регулювання торгівлі ними* (Official Journal L 61, 03.03.1997, С. 1 – 69) (далі – Регламент Ради № 338/97);
* *Конвенцією про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі*[[1]](#footnote-1) (Рішення Ради 82/72/ЄЕС від 3 січня 1982 року про укладення Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі) (Official Journal L 38, 10.2.1982, p. 1–32) (далі – Бернська конвенція);
* *Конвенцією про збереження мігруючих видів диких тварин від 23.06.1979 р.*[[2]](#footnote-2) (Рішення Ради 82/461/ЄЕС від 24 червня 1982 року про укладення Конвенції про збереження мігруючих видів диких тварин) (Official Journal L 210, 19.07.1982, p. 10) (далі – Боннська конвенція);
* *Конвенцією про охорону біологічного різноманіття від 1992 р[[3]](#footnote-3).* (Рішення Ради 93/626/ЄЕС від 25 жовтня 1993 року про укладення Конвенції про біологічне різноманіття) (Official Journal L 309, 13.12.1993, p. 1 – 2);
* Директивою 2009/147/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 30 листопада 2009 р. про захист диких птахів (Official Journal L 20, 26.01.2010, p. 7–25) (далі – Директива 2009/147/ЄС);
* *Директивою Ради 92/43/ЄЕС від 21 травня 1992 р. про збереження природних середовищ існування, дикої флори та фауни* (Official Journal L 206, 22.07.1992, р. 7–50) (далі – Директива 92/43/ЄЕС);
* *Директивою Європейського Парламенту і Ради 2010/63/ЄС від 22 вересня 2010 року про захист тварин, що використовуються для наукових досліджень* (Official Journal L 276, 20.10.2010, р. 33–79) (далі – Директива 2010/63/ЄС);
* *Директивою Ради 98/58/ЄС від 20 липня 1998 року про захист тварин, що утримуються для сільськогосподарських потреб* (Official Journal L 221, 08.08.1998, р. 23–27) (далі – Директива 98/58/ЄС);
* *Регламентом Ради (ЄС) № 1/2005/ЄС від 22 грудня 2004 року про захист тварин під час їх транспортування та пов’язаних з цим операцій, яким вносяться зміни до Директив 64/432/ЄЕС та 93/119/ЄС та Регламенту (ЄС) № 1255/97* (Official Journal L 3, 05.01.2005, р. 1–44) (далі – Регламент № 1/2005/ЄС);
* *Регламент (ЄС) № 576/2013 Європейського Парламенту та Ради від 12 червня 2013 року про некомерційне переміщення домашніх тварин, яким скасовується Регламент (ЄС) № 998/2003* (Official Journal L 178, 28.06.2013, р. 1–26) (далі – Регламент № 576/2013).

Міжнародно-правовими актами, які становлять основу міжнародного захисту тварин, є, зокрема, *Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення від 3 березня 1973 року[[4]](#footnote-4)*, *Європейська конвенція про захист домашніх тварин від 13 листопада 1987 року*[[5]](#footnote-5).

**3.  Відповідність законопроєкту праву ЄС.**

За результатами правового аналізу законопроєкту щодо його відповідності aсquis ЄС та Угоді про асоціацію слід зазначити таке.

Особливості правовідносин щодо захисту тварин у цирках та при використанні у видовищних заходах не регулюються правом Європейського Союзу, а визначаються на рівні національного законодавства держав-членів ЄС.

Також принагідно варто зауважити, що в Угоді про асоціацію відсутні прямі зобов’язання щодо удосконалення законодавчого регулювання захисту тварин, що використовуються у видовищних заходах. Втім, слід врахувати, що законопроєкт спрямований на посилення захисту тварин від жорстокого поводження, що, в свою чергу, охоплюється положеннями Угоди про асоціацію.

Законопроєкт за своїм спрямуванням не суперечить *статтям 360-363*, *365 Угоди про асоціацію* в частині розвитку та зміцнення співробітництва між Сторонами з питань охорони навколишнього середовища та підвищення природоохоронної ефективності з урахуванням багатосторонніх угод в цій сфері. Таке співробітництво має на меті збереження, захист, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища, розсудливе та раціональне використання природних ресурсів та заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, зокрема, у сфері збереження і захисту біологічного та ландшафтного різноманіття (екомережі).

У *статті 13 ДФЄС* передбачено, що Союз та держави-члени, визначаючи та реалізуючи політику Союзу в сферах сільського господарства, рибальства, транспорту, внутрішнього ринку, досліджень та технологічного розвитку і космосу, зважають на вимоги добробуту тварин, як істот, здатних відчувати, поважаючи законодавчі або адміністративні положення, а також звичаї держав-членів, зокрема щодо релігійних обрядів, культурних традицій та регіональної спадщини.

Згідно зі *статтею 8 Регламенту Ради № 338/97* забороненими є, зокрема, придбання у комерційних цілях та використання з метою комерційної вигоди екземплярів видів, зазначених в Додатку А до цього Регламенту, якщо не надано дозволу в конкретному випадку для цілей вивчення, дослідження або вирощування тощо.

При цьому, відповідно до *частини першої статті 3 Регламенту Ради № 338/97*, Додаток А включає види, зазначені в Додатку І до Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення, щодо яких держави-члени не внесли застереження, а також будь-який вид, який має чи може мати попит для використання в Співтоваристві чи в зовнішній торгівлі і який знаходиться під загрозою зникнення або є таким рідкісним, що будь-яка торгівля може поставити під загрозу виживання цього виду; або який входить до складу роду, більшість видів якого, або сам є видом, більшість підвидів якого зазначені в Додатку А та чиє внесення до списку в Додатку має важливе значення для ефективного захисту цих видів (наприклад, сірий вовк, панда, бурий ведмідь, гепард, тигр, леопард, ягуар, пума та інші).

У *статті 16 Регламенту Ради № 338/97* зазначається, що держави-члени вживають належних заходів, щоб забезпечити накладення стягнень, як мінімум, за такі порушення даного Регламенту: придбання у комерційних цілях, використання з метою комерційної вигоди, виставляння на показ у комерційних цілях; перевезення живих екземплярів, які не були підготовлені належним чином, так, щоб зменшити ризик пошкоджень, нанесення збитків здоров’ю чи жорстокого поводження.

Принагідно слід звернути увагу, що відповідно до *статті 2 Директиви 1999/22/ЄС* термін «зоопарк» означає постійну установу, в якій дикі тварини утримуються для публічного показу впродовж щонайменше 7 днів на рік, за винятком цирків, зоомагазинів та установ, які держави-члени звільняють від виконання вимог цієї Директиви з огляду на те, що вони не здійснюють публічний показ значної кількості тварин або видів, за умови, що таке виключення не ставить під загрозу досягнення цілей цієї Директиви. Отже, це установа, а не діяльність, як це визначається у запропонованих у проєкті Закону змінах до статті 1 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження».

Більше того, запропонована редакція терміну «зоологічний парк», зокрема, в частині слів «*це діяльність юридичної особи, природоохоронна (…) установа»* містить правову невизначеність, що може призвести до неоднозначного тлумачення на практиці. У зв’язку з цим слід звернути увагу на важливість *дотримання принципу правової визначеності* («legаl certainty») (рішення Суду ЄС у справі С-208/90 Emott (1991), ECR-I-4269), згідно з яким для належного функціонування правової системи держави передбачуваність, несуперечливість та узгодженість формулювання норм є однією із обов’язкових умов для створення якісного та дієвого законодавства.

Також необхідно зазначити, що запропоноване у проєкті Закону визначення терміну «зоологічний парк» фактично дублює положення частин першої та другої статті 35 Закону України «Про природно-заповідний фонд України».

Незважаючи на те, що законодавче регулювання питання щодо особливостей захисту диких тварин у цирках та при використанні у видовищних заходах вирішується на національному рівні кожної окремої держави-члена ЄС, проте існують спільні тенденції у підходах до вирішення зазначеного питання.

Наприклад, використання диких тварин у пересувних цирках є предметом дискусій у багатьох країнах як в Європейському Союзі, так і у світі. З січня 2005 року в Австрії на законодавчому рівні було заборонено утримувати диких тварин у цирках. В травні 2005 року Європейська асоціація цирків подала до Європейської Комісії скаргу на рішення Австрії заборонити використання диких тварин у цирках, стверджуючи, зокрема, що така заборона суперечить одній з чотирьох основних свобод ЄС, а саме – вільному руху послуг. Розглянувши скаргу, Комісія дійшла висновку, що питання щодо особливостей захисту диких тварин у цирках належить до компетенції держав-членів, наголосивши при цьому, що кожна держава-член має право обмежити вільний рух послуг з міркувань загального інтересу, зокрема, такого як добробут тварин. Пізніше Комісія ще раз підтвердила таку свою позицію, зазначивши, що повна заборона використання диких тварин у цирках є обмеженням свободи надання послуг, як це передбачено в статті 56 Договору про функціонування Європейського Союзу. Такі обмеження можуть бути виправданні лише з міркувань загального інтересу. Добробут та захист тварин є серед причин, що можуть виправдати такі обмеження, якщо національні заходи є належними та необхідними для досягнення поставленої мети. Ще раз було зазначено, що Комісія не втручатиметься в оцінку засобів, обраних Австрією з метою найкращого забезпечення захисту диких тварин у цирках, та залишить це питання на розгляд компетентних органів держави-члена.

На сьогодні щонайменше 19 держав-членів ЄС на законодавчому рівні заборонили використання в цирках (пересувних цирках) таких тварин:

* Греція, Кіпр та Мальта – заборонили використання всіх тварин у цирках;
* Австрія, Бельгія (крім одомашнених видів, включаючи також папуг, верблюдів, лам), Болгарія (крім дельфінів), Латвії, Нідерланди (крім, наприклад, одомашнених видів, включаючи, зокрема, верблюдів, альпак, лам), Румунія (крім коней, собак, екзотичних птахів), Хорватія та Словенія – заборонили використання всіх диких тварин у цирках;
* Данія (крім слонів, морських левів, зебр, лисиць, норок, папуг), Фінляндія (крім верблюдів, яків), Угорщина (заборона поширюється, наприклад, на тварин, які народилися в дикій природі, слонів, носорогів та ін.), Чехія, Португалія та Швеція – заборонили використання окремих видів диких тварин у цирках;
* Естонія, Польща – заборонили використання в цирках тварин, які народилися в дикій природі.

В деяких країнах існують заборони на місцевому рівні, включаючи Польщу, Ірландію, Іспанію.

Отже, в переважній більшості держав-членів ЄС, в яких існує обмеження чи заборона використання тварин у цирках, така заборона стосується саме диких тварин. Підставою для запровадження такої заборони, як правило, є захист тварин, а також те, що за своєю суттю, цирки (насамперед, пересувні) не спроможні забезпечити диким тваринам (або окремим видам диких тварин) умови, які б відповідали їх специфічним фізичним, психологічним та поведінковим потребам.

В деяких країнах (наприклад, в Німеччині), в яких використання в цирках диких тварин залишається дозволеним, з метою захисту тварин запроваджено юридично зобов’язуючі мінімальні стандарти або юридично незобов’язуючі керівні настанови для добробуту циркових тварин на додаток до будь-яких загальних вимог в рамках загального законодавства щодо захисту тварин від жорстокого поводження.

Враховуючи все вищевикладене, проєкт Закону не суперечить цілям Угоди про асоціацію та праву Європейського Союзу. Водночас, вбачається за доцільне врахувати практику більшості держав-членів ЄС, передбачивши заборону на використання в цирках саме диких тварин або окремих їх видів.

**4.**   **Висновок Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу.**

Проєкт Закону **не суперечить цілям** Угоди про асоціацію та праву Європейського Союзу. Водночас, вбачається за доцільне врахувати практику більшості держав-членів ЄС, передбачивши заборону на використання в цирках саме диких тварин або окремих їх видів.

1. Закон України «Про приєднання України до Конвенції 1979 року про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі» від 29.10.1996 № 436/96-ВР. [↑](#footnote-ref-1)
2. Закон України «Про приєднання України до Конвенції про збереження мігруючих видів диких тварин» від 19.03.1999 № 535-XIV. [↑](#footnote-ref-2)
3. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про охорону біологічного різноманіття» від 29.11.1994 № 257/94-ВР. [↑](#footnote-ref-3)
4. Закон України «Про приєднання України до Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення» від 14.05.1999 № 662-ХIV. [↑](#footnote-ref-4)
5. Закон України «Про ратифікацію Європейської конвенції про захист домашніх тварин» від 18.09.2013 № 578-VII. [↑](#footnote-ref-5)