

*МАЛИШЕВА Наталія Рафаелівна,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України, завідувач
відділом проблем аграрного, земельного,
екологічного та космічного права
Інституту держави і права імені
В.М. Корецького НАН України*

ОБСЯГ ТА МЕЖІ ПОНЯТТЯ «КОНВЕРГЕНЦІЯ ПРАВОВИХ СИСТЕМ» ТА ЙОГО ЗАСТОСОВУВАНІСТЬ ДО СУЧАСНИХ ЕКОЛОГО- ПРАВОВИХ ВІДНОСИН МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Укладення Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [1] (далі – Угода про асоціацію чи Угода) стало етапною подією на шляху України до євроінтеграції. Пріоритетність цього зовнішньополітичного курсу була проголошена нашою країною з моменту набуття незалежності і відтоді залишалась практично незмінною, висуваючи перед нашою державою вимоги щодо відповідності певним чітко визначеним критеріям: економічним, соціально-демократичним, правовим. Узгодження правової системи – ледь не основний серед цих критеріїв. Після укладення Угоди питання приведення у відповідність правової системи України з правом ЄС набуло нового звучання та характеру індивідуалізованості. Звісно, що відповідний процес не став для України новацією, адже протягом попередніх 20 років він поступово розвивався, хоча його масштаби, темпи, рівень конкретизації, інституційне оформлення та акценти на різних етапах були різними. При цьому, незважаючи на те, що офіційний статус процесу надавався шляхом дво- чи багатосторонніх домовленостей, вимоги до країн-претендентів визначались в односторонньому порядку самим інтеграційним об'єднанням і практично безальтернативно «нав'язувалися» Україні, так само, як і іншим державам, що прагнули до вступу. По відношенню до України правові вимоги ЄС на різних етапах носили то більш, то менш жорсткий характер, «одягалися» в різні термінологічні оболонки, чи-то «гармонізації» (найбільш загальний термін, що охоплює всі форми приведення у відповідність, застосовувався з моменту встановлення Україною відносин партнерства і співробітництва з ЄС), чи-то «адаптації» (по відношенню до країн-претендентів на вступ, які вже подали заявки), чи-то «апроксимації», тобто наближенні (по відношенню до держав, які готуються до подачі заявки на членство).

Врешті в офіційній фразеології ЄС, спрямованій на його зовнішньополітичні стосунки з третіми країнами, з'являється більш обережний та гнучкий термін «конвергенція». На перший погляд, можна зневажливо поставитись до такої термінологічної метаморфози, особливо враховуючи в цілому більш вільне поводження з термінологією в європейському праві, порівняно з вітчизняною правовою системою. Однак вважаю, що тут не слід

нехтувати загальнополітичним контекстом відповідних змін. Справа в тому, що п'ята хвиля розширення Євросоюзу (2004, 2007 роки) стала для об'єднання серйозним випробуванням, оскільки до його складу увійшли країни, що володіли істотно більш низьким економічним потенціалом, в результаті різко зросло фінансове навантаження на «старих» членів ЄС, загострилося питання щодо меж подальшого розширення, постала проблема зміни "геометрії Європи" [2]. Саме тоді, починаючи з 2004 р., до категорії країн, що претендують на входження до Союзу, була вироблена т.з. Європейська політика сусідства (European Neighbourhood Policy - ENP; далі - ЄПС) як певний компроміс між очікуваннями країн - сусідів ЄС і оцінками Євросоюзом своїх розширювальних можливостей [3]. ЄПС була спрямована на 16 країн Східної Європи та Середземномор'я. В їх числі – 6 країн пострадянського простору: Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Молдова, Україна. Було визначено 6 основних пріоритетів відповідної політики. Серед них – підвищення енергоефективності та перехід на екологічний транспорт для забезпечення екологічної безпеки; спільна протидія загрозам та надзвичайним ситуаціям; забезпечення верховенства права та вирішення нагальних проблем державного управління та деякі інші [4]. «Між строк» всіх документів ЄС з відповідного питання недвозначно проглядається «відкат» від подальшого розширення процесу євроінтеграції найближчим майбутнім; держави-сусіди розглядаються як певний «буфер», що має створити лінію економічної, політичної, екологічної, воєнної безпеки на кордонах ЄС [5]. Наприкінці 2015 р. ЄПС була переглянута. В ній дещо змінено акценти; розширено певні сфери співробітництва, зокрема, щодо міграційної політики, кліматичних змін, охорони здоров'я, енергетичної безпеки; деклароване запровадження більшої гнучкості фінансових механізмів допомоги ЄС країнам-сусідам; розширено регіональні межі ЄПС шляхом включення в орбіту інтересу держав-сусідів сусідів ЄС, тощо [6]. Повертаючись до «конвергенції» як основного напрямку узгодження правових систем в рамках ЄПС, зазначимо, що на відміну від інших типів гармонізаційних дій в ЄС, конвергенція – це не односторонній, а *зустрічний рух*. Антонімом цього терміну є дивергенції, тобто рух у протилежних напрямках.

В доктринальному сенсі конвергенція правових систем є *горизонтальним* процесом зближення, підвищення скоординованості, узгодженості систем задля досягнення певних спільних цілей. Вважаю, що в межах правової конвергенції, проголошеної ЄС по відношенню до держав-сусідів, з'явилась можливість рецепції правових ідей, правових принципів і правових норм як між самими 16 державами-східними та південними сусідами ЄС, так і між ЄС та кожною з відповідних держав. Причому, в другому типі відносин (ЄС – держава-сусід) не слід виключати можливості *запозичення і з боку ЄС певних правових реалій держав-сусідів*, в т.ч. України, що повністю виключається в інших типах європейської гармонізації (апроксимації, адаптації, імплементації тощо).

Впевнена, що при більш вдумливому ознайомленні експертами ЄС (які зазвичай працюють у кооперації з відповідними українськими експертами) з системою екологічного законодавства України, вони б змогли віднайти чимало

правових інститутів чи правових ідей, гідних запозичення та поширення на теренах ЄС. В цьому контексті особливої уваги заслуговують інститути заповідної охорони природи в Україні, деякі (не всі) з адаптованих в нашій державі підходи до встановлення критеріальної основи забезпечення екологічної безпеки, екологічних прав людини та громадянина, еколого-правової освіти та виховання, певні елементи законодавчої регламентації економіко-правових стимулів охорони довкілля та інші.

Ще однією важливою ознакою конвергенції правових систем вважаю *відсутність зобов'язань абсолютної відповідності* та пов'язаної з цим необхідності слідування графіку, послідовності правових змін та жорсткого контролю з боку ЄС за перебігом відповідного процесу для підтвердження приведення у відповідність, як це здійснюється за схемами адаптації-апроксимації законодавства.

Чи можна вважати перевагою для країн-сусідів зміну парадигми узгодження правових систем на «конвергенційну»? Питання неоднозначне. На одній шальці терезів – більша свобода дій, горизонтальні відносини; на іншій – віддалення перспективи повноцінного входження у відповідний правовий простір.

Можливо, відповідь на це питання – в Угоді про асоціацію? Адже в ній співробітництву в галузі охорони навколишнього середовища відведено чільне місце. Це, в першу чергу, глава 6 «Навколишнє середовище» Розділу 5 (статті 360-366). Однак і в інших частинах документу відповідні питання неодноразово в різних контекстах порушуються. Угодою визначені пріоритетні сфери співробітництва Сторін в галузі навколишнього середовища. Це: а) зміна клімату; б) екологічне управління та аналогічні питання, зокрема освіта й навчальна підготовка, доступ до інформації з питань навколишнього середовища та процесу прийняття рішень; с) якість атмосферного повітря; d) якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище; е) управління відходами та ресурсами; f) охорона природи, зокрема збереження і захист біологічного та ландшафтного різноманіття (екомережі); g) промислове забруднення і промислові загрози; h) хімічні речовини; i) генетично-модифіковані організми, в тому числі у сільському господарстві; j) шумове забруднення; k) цивільний захист, зокрема стихійні лиха і антропогенні загрози; l) міське середовище; m) екологічні збори (ст. 361 Угоди).

Згідно зі ст. 363 Угоди, поступове наближення України до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до Додатка XXX цієї Угоди. В цілому Угодою близько 40 разів по відношенню до правових систем Сторін вживається термін «адаптація», але жодного разу – «конвергенція». Чи означає це новий кардинальний поворот інтеграційної політики ЄС по відношенню до України?

І так, і ні. «Так», тому що укладення Угоди про асоціацію – це нова сходинка у відносинах ЄС – Україна, це новий, більш глибокий формат співробітництва, хоча він і не дає гарантій наступного дійсного членства в ЄС. В будь-якому випадку, ті відносини, щодо яких Угодою визначена необхідність

здійснення заходів з адаптації, є імперативними, безальтернативними і обов'язковими для врахування Україною в своїх законотворчих і правозастосовних діях.

А «ні», тому що уклавши Угоду про асоціацію, Україна не перестала бути державою-сусідом ЄС, на яку поширюється весь контекст ЄПС.

Викладене означає, що, з одного боку, наша держава повинна неухильно виконувати взяті на себе зобов'язання щодо адаптації відповідного законодавства до політики та права ЄС, слідуючи чітким настановам Додатків ХХХ та ХХХІ. З іншого боку, *за межами зобов'язань за Угодою про асоціацію*, ЄС та Україна як добрі дбайливі сусіди вільні здійснювати зустрічний рух в плані конвергенції своїх еколого-правових систем, маючи на меті створення найбільш ефективного правового простору для забезпечення сталого розвитку як на локальному, національному, регіональному, так і на глобальному рівнях.

Список використаних джерел

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011
2. Глинкіна С., Косикова Л. Европейская политика соседства в странах СНГ: новые тенденции и вызовы. Аналитические записки. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://analyticismz.ru/?p=309>.
3. Wider Europe – Neighbourhood: A New framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament : COM(2003) 104 final // European Union External Action : website. Brussels, 2003. March 11. 26 p. URL: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf.
4. 6 приоритетов Европейской политики соседства. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.culturepartnership.eu/article/6-prioritetov-evropeyskoy-politiki-sosedstva>.
5. Together against disasters: EU-funded Programme for the Prevention, Preparedness and Response to Man-made and Natural Disasters in the ENPI East Region (PPRD East).
6. Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. Review of the European Neighbourhood Policy SWD (2015) 500 final. – European Commission. – Brussels. – 18.11. 2015/ - 21 p.