

УДК 349.6:504.54

<http://doi.org/10.5281/zenodo.1171419>

[orcid.org/0000-0002-2789-533X](https://orcid.org/0000-0002-2789-533X)

© Лозо О.В., 2017

**О.В. Лозо**

**СЬОМА ЕКОЛОГІЧНА ПРОГРАМА ЄС:  
ЛАНДШАФТИ ЯК ОБ'ЄКТ ПРАВОВОГО  
РЕГУЛЮВАННЯ ЧИ ЕЛЕМЕНТ  
«ПРИРОДНОГО КАПІТАЛУ»**

**Анотація.** У статті розглядаються ключові норми Сьомої екологічної програми ЄС в аспекті політики сталого розвитку, планування правового регулювання використання та охорони окремих видів природних ресурсів і ландшафтів зокрема. Автором аналізується законодавча база та значення окремих актів для збереження природного капіталу Європейського Союзу, прилеглих країн і світових ресурсів в цілому. Наводяться дані про ступінь реалізації планів і стратегій ЄС щодо зменшення негативного впливу людської діяльності на довкілля та про можливі наслідки і шкоду через відставання у їх реалізації. Підкреслюється важливість цілісного екосистемного підходу до використання й охорони природного капіталу.

**Ключові слова:** Сьома екологічна програма ЄС, сталий розвиток, екологічне планування, ландшафт, екосистемний підхід, природний капітал.

**Аннотация.** В статье рассматриваются ключевые нормы Седьмой экологической программы ЕС в аспекте политики устойчивого развития, планирования правового регулирования использования и охраны отдельных видов природных ресурсов и ландшафтов в частности. Автором анализируется законодательная база и значение отдельных актов для сохранения природного капитала Европейского Союза, близлежащих стран и мировых ресурсов в целом. Приводятся данные о степени реализации планов и стратегий ЕС по уменьшению негативного воздействия человеческой деятельности на окружающую среду и о возможных последствиях и ущербе из-за отставаний в их реализации. Подчеркивается важность целостного экосистемного подхода к использованию и охране природного капитала.

**Ключевые слова:** Седьмая экологическая программа ЕС, устойчивое развитие, экологическое планирование, ландшафт, экосистемный подход, природный капитал.

**Abstract.** The article reviews the key norms of the EU Seventh Environmental Program in the aspect of sustainable development policy, planning of legal regulation of the use and protection of certain types of natural resources and landscapes in particular. The author analyzes the legislative base and the significance of individual acts for the preservation of the natural capital of the European Union, the neighboring countries and the world's resources in general. Data on the degree of implementation of EU plans and strategies for reducing the negative impact of human activities on the environment and on the possible consequences and damage due to delays in their implementation are given. The author underlines the importance of a holistic ecosystem approach to the use and protection of natural capital.

**Keywords:** the seventh EU environmental program, sustainable development, environmental planning, landscape, ecosystem approach, natural capital.

Головне завдання статті – з'ясувати в контексті Сьомої екологічної програми ЄС (ЕП 7) [1], чи доцільно виділяти ландшафт як особливий об'єкт правового регулювання або розглядати його як складову природного капіталу. У шести попередніх Екологічних програмах як політико-правових стратегічних документах Євросоюзу, зокрема в ЕП 5 [2], регулювання охорони ландшафтів наближалось до їх виділення як особливого об'єкта. ЕП 7, формулюючи актуальні особливості екологічної стратегії на сучасному етапі (2014-20 роки), інтегрує елементи навколишнього середовища, включаючи і ландшафти в категорію «природний капітал».

Різні аспекти правової охорони ландшафтів розглядаються в першій пріоритетній галузі – природному капіталі. Тут головна увага зосереджена на захисті, збереженні і поліпшенні родючого ґрунту, продуктивної землі і морів, прісної води і чистого повітря, а також біорізноманіття, яке підтримує цей природний капітал. ЕП 7 зобов'язує ЄС і держави-члени прискорити реалізацію Стратегії біорізноманіття 2020 [3] і Проект охорони водних ресурсів Європи [4]. Євросоюз прийняв рішення до 2020 р. зупинити деградацію потенціалу екосистем і наскільки можливо продовжити їх відновлення [5]. До 2030 року планується зупинити глобальне скорочення лісових площ [6]. Узгоджено забезпечення нормального стану всіх вод, а відповідно і прибережних ландшафтів, включаючи прісні (річки, озера, ґрунтові), транзитні (гирла / дельти), берегові (в межах 1 морської милі узбережжя) [7] і морські води [8]. Триває стимулювання переходу до «зеленої», екологічно орієнтованої економіки та розстикування економічного зростання та екологічної деградації [9].

У контексті сталого розвитку взято курс на досягнення «світу вільного від деградації землі» [10]. Відповідно до ст. 191 (2) Договору про функціонування Європейського Союзу [11], екологічна політика ЄС спрямована на високий рівень захисту з урахуванням різноманітності ситуацій у різних областях Союзу і заснована на принципах обережності, забезпечення профілактичних заходів викорінення шкоди навколишньому середовищу в джерелі і покладання відповідних витрат на забруднювача. Заходи із досягнення пріоритетних цілей ЕП 7 передбачаються на різних рівнях управління та відповідно до принципу субсидіарності.

Екологічна інтеграція в усіх причетних напрямках політики важлива для зниження тиску на навколишнє середовище в результаті політики і дій інших секторів і досягнення екологічних та пов'язаних з кліматом цілей. Багато екологічних викликів є глобальними і можуть бути повністю вирішені тільки за допомогою всебічного глобального підходу, в той час як інші екологічні проблеми мають виражений регіональний вимір. Усе це вимагає комплексного співробітництва з країнами – партнерами по всьому світу.

Відповідне поєднання політичних інструментів дозволило б підприємствам і споживачам підвищити своє розуміння впливу їх діяльності на навколишнє середовище і регулювати цей вплив. Такі політичні інструменти включають економічні стимули, ринкові інструменти, інформаційні вимоги так

само як добровільний інструментарій та заходи щодо доповнення законодавчих структур і залучення зацікавлених осіб на різних рівнях.

Перспективне бачення до 2050 р. спрямовує діяльність ЄС на те, щоб добробут підтримувався в межах екологічних лімітів планети. Процвітання і здорове навколишнє середовище повинні виникати з інноваційної, циклічної економіки, де ніщо не витрачено даремно, зі стійким управлінням природними ресурсами, де біорізноманіття знаходиться під захистом, оцінено і відновлено способами, які підвищують сталість суспільства.

За минулі десятиліття в ЄС був прийнятий широкий діапазон екологічного законодавства з закріпленням найбільш усебічних і сучасних стандартів у світі. Більше 18% території Союзу і 4% її морів виділені в охоронювані природні зони. Досягнуто значного прогресу в інтеграції екологічних цілей в інші напрямки політики і діяльності Союзу. Реформована Єдина аграрна політика з 2003 р. зв'язала прямі платежі з вимогами до фермерів щодо підтримки землі в якісному екологічному стані.

Однак багато екологічних тенденції в ЄС продовжують викликати занепокоєння, не в останню чергу внаслідок недостатнього виконання чинного екологічного законодавства. Тільки 17% біологічних видів і середовищ існування, які мають найбільш захищений статус, оцінені згідно з Директивою про середовища перебування [12]. Деградація і спад природного капіталу наражають на небезпеку зусилля з охорони біорізноманіття та пом'якшення зміни клімату, що тісно пов'язано з поки ще не оціненими можливими витратами в економічній і соціальній системі. 30% території Союзу надзвичайно фрагментовані, що ускладнює спряженість і оздоровлення екосистем, їх функціонування і життєздатність середовищ існування для біологічних видів. Нестале землекористування виснажує родючі ґрунти, а деградація земель підриває глобальну продовольчу безпеку і можливості біорізноманіття. Майже дві третини екосистем у світі знаходяться в стані занепаду [13], що свідчить про порушення планетарних меж для біорізноманіття, зміни клімату та циркуляції азоту [14].

Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD) попередила, що тривала деградація й ерозія природного капіталу може викликати незворотні зміни, що підірвуть досягнення двох століть зростаючого життєвого рівня і спричинять незліченні лиха і витрати [15]. Для добробуту в сьогоденні і майбутньому необхідні негайні узгоджені дії з підвищення екологічної сталості та забезпечення максимальних переваг політики в галузі охорони навколишнього середовища для економіки і суспільства з дотриманням екологічних лімітів планети. ЕП 7 відображає зобов'язання Союзу впровадити у себе екологічно орієнтовану економіку, яка забезпечує здоров'я і добробут людини, підтримує біорізноманіття, включаючи життєзабезпечувальні функції екосистем для розвитку внутрішньої цінності природного капіталу, його істотного внеску в економічне процвітання та попередження пов'язаних з навколишнім середовищем тисків і ризиків для цивілізації.

Економічне процвітання і добробут Євросоюзу підкріплені його природним капіталом, включаючи ландшафти й екосистеми, що забезпечують

виробництво найважливіших товарів і виконання життєво важливих функцій, від родючого ґрунту і багатофункціональних лісів до продуктивних земель і морів, від прісної води високої якості і чистого повітря до природного запилення і регулювання клімату та захисту від стихійних лих. Істотний масив законодавства Союзу спрямований на захист, збереження і поліпшення природного капіталу [16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23]. Стратегія ЄС з охорони біорізноманіття до 2020 р. окреслює плани реверсу негативних тенденцій [24] і відновлення природного капіталу [25]. Особливо важливим є співробітництво Євросоюзу із сусідніми країнами в регіонах Середземного і Чорного морів, включаючи Україну, де більшість прибережних держав не є державами-членами ЄС.

Захист, збереження, поліпшення й оцінка природного капіталу Євросоюзу вимагає також вирішення проблем за допомогою кращої інтеграції цілей природного капіталу в розвиток і виконання інших політик, і забезпечення їх послідовності і взаємодоповнюваності. Пов'язані з навколишнім середовищем елементи, зазначені в запропонованих Комісією ЄС реформах в галузі сільського господарства, рибальства і політики згуртування, підтримуються пропозиціями про надання бюджету Євросоюзу більш «зеленого» характеру відповідно до [26]. Оскільки землеробські та лісові райони разом представляють 78% рослинного покриву в Союзі, вони грають головну роль у підтримці природних ресурсів, особливо високої якості води та ґрунту, а також біорізноманіття та розмаїття культурних ландшафтів. «Озеленення» Єдиної аграрної політики ЄС сприятиме започаткуванню та підтриманню екологічно цінних ландшафтів, сільгоспугідь та лісових областей із застосуванням екстенсивних і традиційних методів. Істотним елементом сталості сільського господарства є фермерство з почуттям відповідальності перед майбутніми поколіннями, залишаючись при цьому ресурсно-ефективним і продуктивним.

Євросоюз має найбільшу у світі приморську територію з безцінними ландшафтами і тому несе значну відповідальність за забезпечення охорони морського навколишнього середовища. У поєднанні морське територіальне планування й інтегроване берегове управління в рамках і між державами-членами можуть відігравати ефективну роль у координуванні сталого використання морських вод і прибережних зон з екосистемним підходом до управління різною секторальною діяльністю в цих областях.

Щоб скоротити найістотніші антропогенні тиски на землю, ґрунт, екосистеми і ландшафти в Європі, необхідно гарантувати, що в рішеннях із землекористування на всіх відповідних рівнях екологічним впливам приділяється не менше уваги, ніж соціально-економічним. Також повинна мати місце робота над вирішенням питання якості ґрунтів з використанням цільового і пропорційного ризику підходу в рамках обов'язкових правових вимог. Більш цілісний підхід покликаний інтегрувати й утворити взаємозв'язки між діючими політиками Євросоюзу і попередити емісії через екологічні середовища.

Реалізація Стратегії біорізноманіття по відновленню принаймні 15% деградованих екосистем у Союзі і розширенню Зеленої інфраструктури

допоможе подолати фрагментацію землі. Ця діяльність у комбінації з повним виконанням Директив про птахів і середовища існування, підтриманих Структурою пріоритетних дій [27], покликана поліпшити природний капітал і підвищити сталість екосистем, і може висунути рентабельні варіанти вирішення проблеми пом'якшення та адаптації до зміни клімату та ризик-менеджменту у випадках стихійних лих. Тим часом зусилля держав-членів по картографії та оцінці екосистем і їх функцій підвищать доступність даних, і, поряд з ініціативою «ніяких чистих збитків», запланованою в 2015 р., буде сприяти підтримці фондів природного капіталу на різних рівнях. Інтеграція економічної вартості послуг екосистем у бухгалтерський облік і системи оповіщення в Євросоюзі на національному рівні до 2020 р. сприятиме кращому управлінню природним капіталом Союзу.

Для захисту, збереження і підвищення природного капіталу ЄС ЕП 7 повинна гарантувати, що до 2020 р.:

1) буде зупинено спад біорізноманіття та деградація функцій екосистем і принаймні 15% деградованих екосистем поновлено;

2) управління землекористуванням стане сталим, ґрунт адекватно захищеним, а відновлення забруднених ділянок буде в стадії реальної реалізації;

3) систематизація управління лісами забезпечить охорону лісів, збереження їх біорізноманіття та функцій, підвищить стійкість лісів до зміни клімату, пожеж, бурь, шкідників і хвороб.

Досягнення поставленої мети вимагає:

а) невідкладного та покрокового здійснення Стратегії біорізноманіття;

б) повної реалізації Проекту охорони водних ресурсів Європи [28] з урахуванням особливих обставин держав-членів і підкріпленням цілей забезпечення якості води політичними заходами, заснованими на вирішенні проблем у джерелі;

в) завершення мережі Natura 2000 для морських охоронних зон і забезпечення сталого управління прибережними зонами;

г) нарощування зусиль щодо скорочення ерозії ґрунтів і підвищення їх насиченості органічними речовинами, відновлення забруднених ділянок і поглиблення інтеграції аспектів землекористування в координовані прийняття рішень із залученням всіх причетних рівнів управління і орієнтацією на адаптовані плани з охорони ґрунтів і земель як ресурсів і плани землекористування;

д) розвитку і здійснення оновленої Лісової стратегії Євросоюзу, націленої на безліч потреб і благ, пов'язаних з лісами, з більш комплексним підходом до захисту і поліпшення лісів, включаючи стале лісове господарство;

е) поліпшення забезпечення громадськості Євросоюзу необхідною інформацією, обізнаності та освіти в галузі екологічної політики.

Крім того, такі заходи підвищення екологічної і кліматичної сталості як відновлення екосистем і зелена інфраструктура, є вельми позитивними для соціально-економічної сфери, включаючи охорону здоров'я. Синергія і потенційний взаємозв'язок між кліматом і такими екологічними факторами, як

якість повітря, потребує адекватної організації управління. Слід зазначити, що досить важко простежити витрати, пов'язані з біорізноманіттям і кліматом. Щоб оцінити прогрес у досягненні цих цілей, система відслідковування та оповіщення повинні бути створені на рівні ЄС та держав-членів. Заснування такої системи важливе для загального просування Євросоюзу до висновку багатосторонніх угод зі зміни клімату та біорізноманіття. У цьому контексті Союз сприятиме розпочатому на саміті Ріо +20 міжурядовому процесу оцінки потреб фінансування і вироблення варіантів ефективної стратегії сталого розвитку.

Глобальні цілі у сфері біорізноманіття [29] повинні бути досягнуті до 2020 р. [30]. Для Євросоюзу важливо грати активну роль у Міжурядовій науково-політичній платформі з біорізноманіття та функцій екосистем [31], щоб з'єднати місцеві, регіональні та міжнародні рівні управління. Союз продовжить підтримувати виконання Конвенції ООН про боротьбу з опустелюванням [32].

Отже, автор пропонує розглядати ландшафти не тільки як самостійний об'єкт правового регулювання, але й запозичити європейський термін «природний капітал», поступово внести його в національне екологічне право, а ландшафт розглядати як складовий елемент «природного капіталу». Актуальність підключення України до вказаних векторів екологічної політики Євросоюзу безперервно зростає, а розробленість і практична можливість застосувати основоположні аспекти полегшує їх творче впровадження у вітчизняне законодавство.

### Література

1. Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet' /OJ L 354, 28.12.2013, p. 171–200;
2. Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 1 February 1993 on a Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development - A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development // OJ C 138, 17.5.1993, p. 1–4;
3. 2020 Biodiversity Strategy / Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the regions Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020 / COM/2011/0244 final;
4. Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the regions A Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources / COM/2012/0673 final);
5. European Council conclusions of 25 and 26 March 2010 (EUCO 7/10); Council conclusions of 15 March 2010 (7536/10); COM(2011) 244;
6. Council conclusions of 4 December 2008 (16852/08);
7. 2015OJ L 327, 22.12.2000, p. 1;
8. 2020OJ L 164, 25.06.2008, p. 19;
9. Council conclusions of 11 June 2012 (11186/12); COM(2011) 571;
10. United Nations General Assembly Resolution A/Res/66/288 of 27 July 2012 on the outcome of the Rio + 20 Conference, entitled The Future We Want // [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_66\\_288.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_66_288.pdf));
11. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390;
12. Habitats Directive / OJ L 206, 22.07.1992, p. 7;

---

**13.** UN Secretary-Generals High-Level Panel on Global Sustainability report Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing, 2012 / <http://www.greengrowthknowledge.org/resource/resilient-people-resilient-planet-future-worth-choosing>; **14.** Пределы, связанные с девятью планетарными границами, были идентифицированы, включая те, превышение которых может привести к необратимым изменениям с потенциально пагубными последствиями для людей: изменение климата, потеря биоразнообразия, глобальное использование пресных вод, окисление океанов, циркулирование азота и фосфора, изменение землепользования // *Ecology and Society*, Vol. 14, № 2, 2009; **15.** OECD Экологическая перспектива до 2050: последствия бездействия (отчет, 2012). OECD Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction (report, 2012) // <http://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/oecd-environmental-outlook-1999155x.htm>; **16.** Water Framework Directive 2000/60/EC / Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy // OJ L 327, 22.12.2000, p. 1–73; **17.** Marine Strategy Framework Directive 2008/56/EC / Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy // OJ L 164, 25.6.2008, p. 19–40; **18.** Urban Wastewater Directive // OJ L 135, 30.05.1991, p. 40; **19.** Nitrates Directive // OJ L 375, 31.12.1991, p. 1; **20.** Floods Directive // OJ L 288, 11.06.2007, p. 27; **21.** Priority Substances Directive // OJ L 348, 24.12.2008, p. 84; **22.** Air Quality Directive // OJ L 23, 26.01.2005, p. 3; **23.** Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds // OJ L 20, 26.01.2010, p. 7; Directive 2006/105/EC // OJ L 363 of 20.12.2006; Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora // OJ L 206, 22.7.1992, p. 7–50; **24.** European Environment Agency Technical Report 12/2010 // <https://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline>; **25.** Paragraph 14 of the European Council conclusions of 26 March 2010 (EUCO 7/10) states: There is an urgent need to reverse continuing trends of biodiversity loss and ecosystem degradation. The European Council is committed to the long term biodiversity 2050 vision and the 2020 target set out in the Councils conclusions of 15 March 2010 // Proposal for a Council Regulation (EU) on the translation arrangements for the European Union patent {SEC(2010) 796} {SEC(2010) 797} // COM/2010/0350 final - CNS 2010/0198; **26.** COM (2012) 673; **27.** WHITE PAPER Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system // COM/2011/0144; **28.** Prioritised Action Frameworks // <http://jncc.defra.gov.uk/default.aspx?page=6934>; **29.** CBD Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 // <https://www.cbd.int/sp>; **30.** CBD Decision XI/4 // <https://www.cbd.int/decisions/cop/?m=cop-11>; **31.** Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services – IPBES // <https://www.ipbes.net/>; **32.** United Nations Convention to Combat Desertification – UNCCD // <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=13&nr=1591&menu=1634>