

РЕГЛАМЕНТ ВІДНОВЛЕННЯ ПРИРОДИ ЯК ОРІЄНТИР ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПІДХОДІВ ЄС ДО ЕКОСИСТЕМНОГО ВІДНОВЛЕННЯ: ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Ольга ДОНЕЦЬ

*кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри екологічного права*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
Голова ГО «Грасрутс інститут»
м. Харків, Україна*

Сучасний етап розвитку екологічного права характеризується глибинною трансформацією концептуальних засад правового регулювання – від ресурсно-секторної (природоресурсної) моделі до моделі, заснованої на екосистемному підході, в межах якої відновлення екосистем набуває статусу самостійної правової категорії та ключового напрямку державної політики. У науковій доктрині цей процес пов'язується з формуванням відновлювально орієнтованих підходів у екологічному праві, що поєднують принципи екосистемного управління, інтегрованого природокористування та екосистемного відновлення і забезпечення їх стійкості. Найбільш послідовно зазначені концептуальні зрушення відображені у праві Європейського Союзу, зокрема у Регламенті (ЄС) 2024/1991 про відновлення природи¹, який став першим загальноконтинентальним, комплексним нормативним актом, спрямованим на системне відновлення екосистем на загальноєвропейському рівні. На відміну від попередніх підходів, цей акт встановлює юридично обов'язкові цілі відновлення, зокрема забезпечення заходів, що охоплюють щонайменше 2 % наземних і морських територій ЄС до 2030 року, а також досягнення відновлення всіх екосистем, які потребують цього, до 2050 року. Особливістю Регламенту є поєднання загальної мети відновлення екосистем із конкретними секторальними цілями, що охоплюють, зокрема, лісові, сільськогосподарські, міські та морські екосистеми, а також забезпечення відновлення зв'язності річкових систем. Такий підхід відображає перехід до інтегрованого екосистемного управління, що базується на кількісних індикаторах, просторовому плануванні та обов'язковому моніторингу.

¹ European Parliament and Council of the European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/1991 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2024 on nature restoration (Nature Restoration Law). EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1991/oj>

Разом із тим, реалізація зазначеного підходу вже на початкових етапах супроводжується низкою практичних викликів, що проявляються у правозастосовній та політичній площині держав-членів ЄС. Зокрема, одним із найбільш дискусійних напрямів стала імплементація відновлювальних заходів у сфері сільськогосподарських екосистем, де виникає конфлікт між цілями відновлення біорізноманіття та забезпеченням продовольчої безпеки. Найбільш показовим у цьому контексті є впровадження заходів із відновлення осушених торфовищ (rewetting)², зокрема у таких країнах, як Німеччина та Фінляндія, де значні площі цих територій використовуються у сільському господарстві. Реалізація відповідних програм передбачає трансформацію або часткове виведення земель із господарського обігу, що спричиняє економічні ризики для фермерських господарств та зумовлює необхідність розробки компенсаційних механізмів. Подібні дискусії простежуються і в державах із високою інтенсивністю аграрного виробництва, зокрема у Нідерландах, де питання відновлення природних територій поєднується із ширшими обмеженнями антропогенного навантаження на довкілля.

Додатковим фактором напруження є необхідність узгодження зазначених вимог із механізмами Спільної аграрної політики ЄС³, що свідчить про наявність колізій між цілями екологічного відновлення та підтримки аграрного виробництва і зумовлює потребу у формуванні компенсаторних та стимулюючих правових інструментів. Зокрема, у межах Спільної аграрної політики впроваджуються так звані екосхеми (eco-schemes), спрямовані на стимулювання екологічно дружніх практик, однак їх добровільний характер та обмежений рівень фінансової компенсації не завжди забезпечують належну мотивацію для фермерів щодо впровадження відновлювальних заходів. Крім того, існуючі екологічні вимоги, дотримання яких є умовою отримання аграрної підтримки, не повною мірою узгоджуються з кількісними цілями відновлення екосистем, передбаченими Регламентом (ЄС) 2024/1991, що свідчить про структурну невідповідність між інструментами аграрної та екологічної політики.

Значним викликом також є фінансове забезпечення реалізації відповідних заходів, оскільки досягнення встановлених Регламентом цілей потребує суттєвих інвестицій у відновлення природних екосистем, зміну практик землекористування та впровадження природо-

² Meertens, M. (2026), Synergies and conflicts within the European Green Deal: a peatland case study. *Restor Ecol* e70213. <https://doi.org/10.1111/rec.70213>
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/rec.70213>

³ European Parliament and Council of the European Union. (2021). Regulation (EU) 2021/2115 establishing rules on support for strategic plans under the common agricultural policy. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/2115/oj>

орієнтованих (nature-based) рішень. Це зумовлює необхідність інтеграції інструментів екологічної та аграрної політики, а також залучення фінансових механізмів ЄС, зокрема в межах Спільної аграрної політики, Програми LIFE та інших інструментів фінансування, що не завжди забезпечує достатній рівень ресурсного покриття на національному рівні. Водночас проблемою залишається фрагментарність таких фінансових механізмів та відсутність їх належної координації, що ускладнює реалізацію комплексних відновлювальних заходів. Крім того, існуючі фінансові стимули не завжди компенсують економічні втрати, пов'язані зі зміною практик природокористування, що знижує зацікавленість суб'єктів господарювання у впровадженні заходів екосистемного відновлення. Так, зокрема, у сфері відновлення зв'язності річкових систем реалізація заходів із демонтажу бар'єрів та відновлення вільної течії річок потребує значних фінансових витрат і може супроводжуватися втратою функціональності існуючої гідротехнічної інфраструктури. За відсутності достатніх компенсаційних механізмів це створює додаткові бар'єри для впровадження відповідних заходів. Подібні проблеми простежуються і в інших секторах, де економічні втрати від зміни практик природокористування не завжди належним чином враховуються у фінансових інструментах підтримки.

Окремо слід наголосити, що у практиці держав-членів ЄС імплементація положень Регламенту (ЄС) 2024/1991 супроводжується складністю узгодження цілей екосистемного відновлення з іншими секторальними політиками, зокрема у сфері енергетики, інфраструктурного розвитку та просторового планування. Це обумовлює виникнення як нормативних, так і управлінських колізій, що ускладнюють реалізацію інтегрованого екосистемного підходу. Так, відповідно до ст. 9 Регламенту, держави-члени зобов'язані забезпечити відновлення зв'язності річкових систем, що передбачає усунення бар'єрів та досягнення вільної течії річок. Водночас такі заходи можуть суперечити функціонуванню існуючої гідроенергетичної та водогосподарської інфраструктури, що вимагає балансування між екологічними цілями та потребами енергетичної безпеки й водокористування. Подібні колізії простежуються і в межах просторового розвитку, де реалізація вимог ст. 8 Регламенту щодо недопущення втрат зелених зон у містах та забезпечення їх поступового збільшення стикається з обмеженнями, пов'язаними з урбанізаційними процесами та інфраструктурним розширенням. Таким чином, імплементація підходів екосистемного відновлення вимагає не лише нормативного закріплення відповідних цілей, але й їх системної інтеграції у всі сфери секторальної політики, що зумовлює необхідність формування ефективних механізмів міжсекторальної координації та узгодження управлінських рішень.

Окремим проблемним аспектом є розробка національних планів відновлення, передбачених Регламентом, що вимагає ідентифікації деградованих екосистем, визначення кількісних та якісних індикаторів та створення системи моніторингу їх досягнення, необхідних для визначення заходів, що забезпечать досягнення цілей і виконання зобов'язань за ст. 4-13. Відповідно до ст. 16 проекти таких національних планів мають бути подані до Європейської Комісії до 1 вересня 2026 р. Отже, ЄС переходить від моделі фрагментарної охорони окремих природних об'єктів до моделі обов'язкового відновлювального планування, яке спирається на кількісні індикатори, моніторинг і звітність. Однак на практиці виникає проблема дефіциту достовірних екологічних даних, складністю їх уніфікації та необхідністю застосування науково обґрунтованих методик оцінки стану екосистем. У цьому контексті особливого значення набуває проблема адміністративної спроможності, оскільки ефективна імплементація положень Регламенту потребує наявності розвинених інституційних механізмів, координації між різними рівнями публічного управління та належного кадрового і технічного забезпечення. Відсутність таких передумов може суттєво ускладнити досягнення встановлених цілей навіть у межах правової системи Європейського Союзу, що свідчить про високу складність імплементації відповідних підходів.

У цьому контексті для України зазначені виклики набувають значно більшого масштабу та комплексності, що обумовлено як процесами європейської інтеграції, так і наслідками збройної агресії, які безпосередньо впливають на стан довкілля та можливості його відновлення. На відміну від держав-членів ЄС, де імплементація відповідних підходів відбувається в умовах відносної інституційної стабільності, в Україні екосистемне відновлення реалізується в умовах масштабної деградації природних екосистем, руйнування інфраструктури та обмеженого доступу до значної частини територій. Маємо констатувати, що для України однією з ключових проблем є обмеженість доступу до достовірної екологічної інформації, що пов'язано як із руйнуванням систем моніторингу довкілля, знищенням обладнання та інфраструктури спостережень, так і з обмеженням доступу до територій, що перебувають у зоні бойових дій або є потенційно небезпечними. Це істотно ускладнює проведення оцінки стану екосистем, ідентифікацію деградованих територій та розробку науково обґрунтованих заходів відновлення. Суттєвим фактором є також обмежений доступ до територій через їх мінування та наявність вибухонебезпечних предметів, що не лише унеможливорює проведення відновлювальних заходів, а й створює додаткові ризики для реалізації екологічних програм. У цьому контексті екосистемне відновлення

безпосередньо пов'язується з процесами гуманітарного розмінування, що формує новий міжгалузевий вимір правового регулювання.

Додатковим викликом є інституційна нестабільність та трансформація системи органів публічного управління у сфері довкілля, зокрема реорганізація центральних органів виконавчої влади та зміна їх функціонального наповнення, що ускладнює забезпечення послідовності екологічної політики та реалізацію довгострокових стратегій відновлення. Особливого значення у цьому контексті набуває втрата інституційної автономії спеціалізованого органу виконавчої влади у сфері довкілля – Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України – внаслідок його об'єднання з органами, відповідальними за економічну та аграрну політику. Така трансформація створює ризики розмивання екологічного компоненту державної політики, зниження рівня спеціалізації управлінських рішень та ускладнює забезпечення послідовності екологічної політики, зокрема у частині реалізації довгострокових стратегій екосистемного відновлення. Наголосимо, що у експертному середовищі та серед представників громадянського суспільства висловлюються застереження щодо доцільності такої інституційної моделі, зокрема в частині потенційного конфлікту між цілями економічного розвитку та охорони довкілля, що додатково підкреслює необхідність забезпечення належної інституційної спроможності у сфері екологічного управління⁴.

Не менш важливими є проблеми фінансового забезпечення, оскільки відновлення екосистем потребує значних інвестицій, які в умовах воєнного стану та пріоритетності оборонних витрат залишаються обмеженими і значною мірою залежать від міжнародної допомоги. Водночас спостерігається кадровий дефіцит у сфері екологічного управління та моніторингу, зумовлений міграційними процесами та перерозподілом фахівців між секторами, що знижує інституційну спроможність реалізації відновлювальних заходів. Паралельно процес наближення екологічного законодавства до *acquis* ЄС відбувається в умовах необхідності оперативного реагування на наслідки бойових дій, що ускладнює формування цілісної моделі правового регулювання екосистемного відновлення.

Водночас ключовою перешкодою залишається недостатня сформованість законодавчої бази у сфері екосистемного відновлення, зокрема відсутність уніфікованого категоріального апарату та легального визначення поняття «екосистемне відновлення», що ускладнює його відмежування від суміжних категорій, таких як

⁴ Environment-People-Law (EPL). (2025). Statement on the inadmissibility of liquidation of the Ministry of Environmental Protection of Ukraine. <https://epl.org.ua/announces/zayava-shhodo-neprypustymosti-likvidatsiyi-okremogo-ministerstva-zahystu-dovkillya-i-prirodnyh-resursiv-ukrayiny/>

відтворення природних ресурсів, рекультивація чи природоохоронні заходи. Крім того, в Україні відсутній комплексний національний план відновлення екосистем із просторово визначеними цілями, кількісними індикаторами та механізмами моніторингу, подібний до передбаченого правом ЄС. За таких умов імплементація підходів до екологічного відновлення, закріплених в Регламенті, потребує не лише нормативного наближення, а й формування цілісної моделі правового регулювання, що має базуватися на екосистемному принципі та широкому застосуванні природоорієнтованих (nature-based) рішень⁵ як інструментів відновлення довкілля в умовах повоєнної відбудови. Отже, на відміну від ЄС, де імплементація відповідних підходів має переважно економічний та управлінський характер, в Україні вона відбувається в умовах поєднання безпекових, інфраструктурних та інституційних обмежень. Це зумовлює необхідність формування адаптивної правової моделі екосистемного відновлення, яка має враховувати воєнний контекст, забезпечувати інтеграцію екологічної політики з процесами відбудови та передбачати спеціальні механізми фінансування, управління та координації.

⁵ Donets, O. V. (2024). Environmental and legal principles and the security dimension of post-war restoration of Ukraine's natural resource potential in the context of European integration. In A. P. Hetman, H. V. Anisimova, I. V. Yakoviuk, et al. (Eds.), *Security environment of Ukraine: Doctrinal, legal and applied aspects* (pp. 277–339). Yurait.