

# Нові акценти екологічної безпеки: політика ЄС з адаптації до змін клімату

Проведено аналіз політики ЄС щодо зміни клімату. Особливу увагу приділено політиці адаптації до змін клімату на рівні ЄС та його країн-членів. Визначено головні етапи, напрями та елементи цієї політики. З'ясовано, що адаптація до глобальної зміни клімату перетворилася в ЄС на провідний напрям розвитку екологічної політики й кліматичної політики зокрема. На основі аналізу передового європейського досвіду розроблено рекомендації для України.

**Ключові слова:** клімат, адаптація, стратегія, екологічна політика.

## Новые акценты экологической безопасности: политика ЕС по адаптации к изменениям климата

Татьяна ПЕРГА, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник ГУ «Институт всемирной истории НАН Украины»

Проведен анализ политики ЕС касательно изменения климата. Отдельное внимание уделено политике адаптации к изменениям климата на уровне ЕС и его стран-членов. Определены основные этапы, направления и элементы этой политики. Установлено, что адаптация к глобальному изменению климата превратилась в ЕС в ведущее направление экологической политики и климатической политики в частности. На основе анализа передового европейского опыта разработаны рекомендации для Украины.

**Ключевые слова:** климат, адаптация, стратегия, экологическая политика.

## New Accents of Environmental Safety: EU Policy on Adaptation to Climate Changes

Tetiana PERGA, Candidate of historical sciences, Senior research fellow of GA "Institute of the world history of the National Academy of Sciences of Ukraine"

It is analyzed the EU policy on climate change. Special attention is paid to policy of adaptation to climate change at the level of the EU and EU member states. Main stages, directions and elements of the policy are determined. It is founded that adaptation to climate change in the EU has become a leading direction of environmental policy and climate policy in particular. Based on the analysis of European best practices, recommendations for Ukraine are proposed. **Keywords:** climate, adaptation, strategy, environmental policy.



Тетяна ПЕРГА, кандидат історичних наук, старший науковий співробітник ДУ «Інститут всесвітньої історії НАН України»

Однією з найбільших загроз екологічній безпеці є глобальна зміна клімату. Четверта оціночна доповідь Міжурядової групи експертів з питань зміни клімату (2007 року) підтвердила, що цей процес вже відбувається, а його наслідки мають переважно негативний характер і в майбутньому посилюватимуться [3]. Дослідження європейських неурядових організацій *DARA Group* і *Climate Vulnerable Forum* засвідчують: унаслідок зміни клімату щорічно гине близько 400 тисяч осіб, а світова економіка втрачає 1,2 трильйона доларів США. Прогнозується, що до 2030 року ці втрати можуть зрости до 3,2% світового ВВП, а в найменш розвинених країнах – до 11% ВВП [4]. Тож глобальна зміна клімату перетворилася на соціально-економічний виклик і загрозу сталому розвитку всіх країн світу, що змушує їх модернізувати не лише економічну, а й екологічну політику. Нині одним із найперспективніших шляхів такої модернізації є впровадження заходів з адаптації до зміни клімату, економічна вигідність якої, порівняно із заходами мінімізаційного характеру, була обґрунтована міжнародними експертами на початку XXI століття.

Україна належить до регіонів планети, де зміна клімату стає дедалі відчутнішою (про це свідчить скорочення тривалості та потепління зимових періодів, почастищення посух, суховіїв, злив і повеней), що актуалізує розвиток політики з адаптації.

Якщо взяти до уваги глобальне лідерство в цій царині Європейського Союзу, вивчення досвіду ЄС є актуальним для України з огляду як на використання передової світової практики, так і на євроінтеграційний курс розвитку нашої держави. Це допоможе модернізувати не лише вітчизняне екологічне законодавство, а й економічну та технологічну сфери, впровадити новітні управлінські підходи та нову парадигму майбутнього розвитку України.

Адаптація до зміни клімату є предметом активних наукових досліджень

міжнародного загалу та європейських фахівців зокрема, які, з одного боку, вивчають і прогнозують наслідки зміни клімату для різних кліматичних поясів, а з другого – розробляють теоретичні та легітимні засади державної політики в цій сфері.

Наукові установи України також досліджують зміни клімату та їхній вплив на господарський розвиток окремих регіонів країни, однак їхні результати поки що слабо імplementовані в розроблення національної політики з адаптації. Нині головна увага вітчизняних фахівців приділена оцінці загроз та аналізу досвіду інших країн світу з впровадження адаптаційних заходів, а також методологічним аспектам дослідження проблеми.

Перед тим, як перейти до аналізу політики ЄС, доречно розкрити зміст терміна «адаптація», що дасть змогу глибше зрозуміти сутність заходів, які здійснюються в країнах-членах Європейського Союзу, та тих, що мають бути впроваджені в Україні. У Третій оціночній доповіді Міжурядової групи експертів з питань зміни клімату (2001 року) під адаптацією розуміється пристосування природних чи людських систем до нових або змінних умов. Відповідно, адаптація до зміни клімату означає пристосування природних чи людських систем, що розглядається як відповідь на фактичні або очікувані кліматичні впливи чи їхні наслідки й дає змогу мінімізувати шкоду та скористатися сприятливими можливостями [5].

На нашу думку, це визначення дає ключ до розуміння політики з адаптації, що має здійснюватися державою, та ролі в цьому процесі всіх державних структур від місцевого до національного рівня. Йдеться про чітке розуміння цілей, котрі ставляться в контексті адаптації, та інструментів, за допомогою яких їх можна досягти. Тож головні заходи, які розробляються державами, мають спрямовуватися на підсилення адаптаційного потенціалу, підвищення спроможності долати надзвичайні ситуації та стихійні лиха, зниження ризику й ступеня чутливості, діставання вигоди від змінених кліматичних умов.

Очевидно, що заходи з адаптації мають значний конструктивний потенціал, зокрема з точки зору модернізації соціально-економічного та екологічного розвитку. Наприклад, збільшення періоду вирощування деяких сільськогосподарських культур може привести до розширення інвестицій у цю галузь, а зміна температурного режиму – до стимулювання використання енергоефективних технологій [1].

Розвиваючи всі вказані напрями діяльності, Європейський Союз формує багаторівневу систему керування політикою адаптації, що є однією з принципових особливостей кліматичної політики ЄС. На всеєвропейському рівні вона передбачає заходи наддержавного та державного рівнів, а на рівні держав-членів ЄС – заходи, що впроваджуються на національному, регіональному та локальному рівнях. Рамками такої діяльності є прийнята 2013 року Стратегія адаптації до зміни клімату ЄС [7]. Водночас потрібно наголосити що головний акцент у цій політиці Євросоюз робить саме на локальному рівні, на якому наслідки зміни клімату є найвідчутнішими. Головна роль у координації діяльності з адаптації в ЄС покладається саме на державні структури.

Аналіз політики Європейського Союзу з адаптації до наслідків глобальної зміни клімату дає змогу зрозуміти низку обов'язкових кроків, які мають бути зроблені в процесі формування відповідної політики.

### **I. Оцінка й аналіз нинішніх і майбутніх наслідків, уразливості та ризиків у короткостроковій, середньостроковій і довгостроковій перспективах.**

Політика адаптації в країнах-членах ЄС ґрунтується на твердженні, що першим і найважливішим кроком для ефективної адаптації є чітке розуміння очікуваних наслідків, уразливості та ризиків, пов'язаних зі зміною клімату в короткостроковій, середньостроковій і довгостроковій перспективах для основних соціально-економічних галузей. Тому на рівні Європейського Союзу визнано ключові вразливі до змін клімату сектори, в яких впровадження заходів з адаптації є пріоритетним. Це сільське господарство, рибальство, політика згуртуван-

ня, питання внутрішніх вод та лісового господарства, біорізноманіття, інфраструктура, споруди, міграція та соціальні питання.

На національному рівні оцінка вразливості здійснюється як за галузевим принципом (у Австрії вона проведена для 14 секторів; Кіпр зробив оцінку водного та прибережного секторів і розширює її на інші сектори), так і за територіальним (у Бельгії здійснена оцінка в рамках усієї країни, а також на рівні Брюсселя, Фландрії та Валлонії; Франція завершила оцінку ситуації на національному й регіональному рівнях і перейшла на локальний рівень).

Важливо наголосити, що головну роль у цій діяльності відіграють наукові та науково-дослідні установи, що є однією з особливостей підходу ЄС до формування національної політики у сфері боротьби зі зміною клімату.

Загалом можна зробити висновок про пріоритетне здійснення оцінок у тих сферах, які вважаються країнами найуразливішими. Наприклад, у Португалії це – туризм: «Зміна клімату та туризм у Португалії: потенційний вплив та адаптаційні заходи» (2009), «Минуле, сьогодення й майбутнє впливу екстремальних ситуацій у Португалії» (2011); у Словенії – сільське господарство: «Уразливість сільського та лісового господарства Словенії до мінливості клімату та оцінки першого удару» (2004), «Мінливість клімату в Словенії та її вплив на водне середовище» (2010). Фінляндія зробила акцент на дослідженні лісових екосистем і використанні лісових ресурсів в умовах мінливого клімату, Франція – на прогнозуванні й адаптації до високих температурних показників у містах країни влітку, Нідерланди – на запобіганні повеням у дельті Рейну, Румунія – повеням у дельті Дунаю.

Підкреслимо, що в багатьох країнах робота з оцінки розпочалася ще до прийняття національних стратегій та планів і нині вона є невід'ємною складовою політики з адаптації, адже дає змогу здійснювати прогнозування соціально-економічного розвитку країн у довгостроковій перспективі. На основі здійснених оцінок розробляється методологія й формується система моніторингу та інструментарію для його здійснення.

### **II. Прийняття національних та субнаціональних стратегій з адаптації до зміни клімату.**

Отримані в процесі оцінки дані та прогнози, що складаються на їх основі, становлять підґрунтя для розроблення національних стратегій та планів дій. Зазначимо, що в країнах-членах ЄС відсутній чіткий механізм першочерговості прийняття цих документів: усе залежить від внутрішньої політики та правового поля держав. Переважно спочатку приймаються стратегії, а на їх основі вже розробляються плани конкретних дій.

Нині 18 країн-членів ЄС прийняли стратегії з адаптації, до того ж деякі з них зробили це ще задовго до прийняття спільної стратегії Євросоюзу (наприклад, Греція та Фінляндія – 2006 року, Нідерланди – 2007-го, Німеччина та Велика Британія – 2008-го). Більшість стратегій країн-членів ЄС мають середньостроковий характер і розраховані до 2020 року. Однак деякі країни демонструють довгостроковий підхід. Так, у Литві в 2012 році прийнято Стратегію з менеджменту національної політики з питань клімату на 2013–2050 роки, у Словенії – Стратегію переходу до низьковуглецевої економіки до 2060 року.

Щодо стратегічних документів субнаціонального рівня, то в багатьох країнах-членах ЄС існує практика прийняття стратегій з адаптації як регіонального, так і локального рівнів, що є цілком логічним. Наприклад, в Іспанії вони прийняті в усіх автономних територіальних одиницях, у Великій Британії – в Англії, Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії, у Німеччині – у 16 землях.

Водночас, як уже було наголошено, головний акцент у впровадженні адаптаційних заходів ЄС робить на місцевий рівень, адже саме пересічні громадяни – жителі міст і селищ – зустрічають перший удар зміни клімату (наприклад, про-

тягом останніх років європейські країни потерпають від потужних повеней). Високий рівень урбанізації Європи (75% населення проживає в міських районах) загострює цю проблему й висуває нові, складніші завдання розвитку міст. Тому ЄС робить ставку на активне залучення до співпраці місцевих органів влади, що досягається переважно шляхом створення добровільних партнерств, які мають багаторівневий характер.

Як приклад назвемо Велику Британію, в якій створено чотири регіональні партнерства з питань зміни клімату (а в Англії функціонує ще й низка субрегіональних партнерств). Партнерства, до яких входять усі зацікавлені сторони (державні, приватні та неурядові організації), об'єднані в рамках єдиної мережі «Клімат Великої Британії» й координують свою роботу в сфері оцінки, підготовки та реалізації проєктів з адаптації у своїх регіонах. У містах і селищах країни основним інструментом інформування про процес адаптації є Ноттінгемська декларація. Ухвалена 2000 року та оновлена 2005-го, вона є добровільною обітницею місцевих органів влади в створенні планів дій щодо зміни клімату, включаючи адаптацію. На сьогодні її підписали вже близько 380 місцевих органів урядування та міських рад.

Ще одним інструментом залучення до співпраці місцевих органів влади в ЄС є заохочення прийняття стратегій з адаптації на рівні міст або інтеграції відповідних заходів до загальних стратегій їхнього розвитку. Переводні міста, які вже зробили такі кроки, об'єдналися у добровільну ініціативу «Пакт мерів». Нині в ній бере участь 27 європейських міст, серед яких Мюнхен, Болонья, Барселона, Антверпен, Манчестер, Ганновер, Стокгольм, Гент, Штутгарт, Бургас та ін. Вказане унаочнює розширення використання механізму партнерств на регіональний рівень.

### III. Прийняття національних планів дій.

У деяких країнах-членах ЄС заходи з адаптації закріплено на законодавчому рівні (закони про зміну клімату в Угорщині 2007 року та у Великій Британії 2008-го), однак головним інструментом їх імплементації є національні плани дій. Нині 19 країн спільноти прийняли такі документи, а Болгарія прийняла вже Другий національний план з адаптації (на 2013–2020 роки). Відповідно до них приймаються регіональні та локальні плани дій, що вкотре демонструє багаторівневність політики з адаптації. Так, у Бельгії, крім національного плану адаптації, прийнято плани на рівні Валлонського Брабанту й Фламандського Брабанту.

Вкажемо на різноманіття планів дій з адаптації, які мають як загальний, так і секторальний характер. Наприклад, у Фінляндії прийнято три плани: План дій (приймається щорічно), План дій із впровадження Національної стратегії адаптації до змін клімату в адміністративній сфері та Національний план адаптації до змін клімату Міністерства сільськогосподарства та лісництва. Документи, прийняті в Польщі, стосуються прибережної зони, а в Гданську, Варшаві, Кракові та Вроцлаві існують плани обмеження повеней, які передбачають низку адаптаційних заходів.

### IV. Інституційна основа для проведення досліджень, моніторингу та оцінок.

Для постійного моніторингу змін клімату та ефективності заходів з адаптації в країнах-членах ЄС або створюються спеціальні структури (в Австрії – Центр зі змін клімату, на Кіпрі – Метеорологічна служба департаменту з навколишнього середовища, у Фінляндії – Метеорологічний інститут та Центр з клімату Фінського інституту з навколишнього середовища, у Литві – Гідрометеорологічна служба Міністерства з навколишнього середовища) або повноваження з проведення досліджень, моніторингу та оцінки делегуються вже наявним установам (у Бельгії – Служба з питань науки, у Данії – Інституту з питань метеорології, у Польщі – Інституту з обробки інформації, у Румунії – Міністерству сільськогосподарства та сільського розвитку, у Нідерландах – Службі з питань клімату Королівського інституту з метеорології). При цьому кожна

країна, керуючись критерієм доцільності та ефективності, обирає той шлях, який вважає найприйнятнішим.

### V. Інформування громадськості.

Європейський Союз приділяє значну увагу усуненню прогалів у знаннях про адаптацію до змін клімату, що є одним із наріжних каменів стратегії ЄС, особливо це стосується молоді. Для цього 2012 року створено інформаційний ресурс *Climate-ADAPT*, котрий позиціонується як «єдине вікно» для отримання інформації щодо політики з адаптації в Європі.

На національному рівні також розпочався процес створення відповідних ресурсів. Спостерігається два головні підходи. В одних країнах (до того ж їх більшість) створюються спеціалізовані портали, в інших відповідна інформація розміщується на інформаційних ресурсах установ, які відповідають за впровадження політики з адаптації (у Греції це – сайт Міністерства з навколишнього середовища, енергії та змін клімату, в Іспанії – Офісу зі змін клімату, в Австрії – Агенції з навколишнього середовища, що виконує функції міністерства) [6].

Отже, впровадження політики адаптації до наслідків глобальної зміни клімату ЄС демонструє приклад виваженого, комплексного та послідовного підходу; вже можна констатувати значні успіхи країн-членів Євросоюзу в розвитку цього напрямку кліматичної політики.

На противагу країнам-членам ЄС в Україні результати політики адаптації до змін клімату є незначними. Відповідно до рішення Міжвідомчої комісії із забезпечення виконання РКЗК ООН від 11 квітня 2012 року на рівні Держекоінвестагентства затверджено Національний план адаптації до зміни клімату на період до 2020 року [2]. Однак цей документ не мав практичного втілення.

Основними причинами, що перешкоджають реалізації заходів з адаптації до зміни клімату в Україні, є недостатній рівень науково обґрунтованих даних про наслідки зміни клімату для життєдіяльності населення, галузей економіки та екосистем в Україні та відсутність правової й інституційної бази для запровадження заходів з адаптації. Певною перешкодою є також недостатня обізнаність суспільства з питань адаптації до змін клімату та певний нігілізм щодо ймовірності ризиків зміни клімату та їх негативного впливу на повсякденне життя та соціально-економічний розвиток.

Водночас фахівці виокремлюють в Україні декілька найуразливіших до зміни клімату секторів, щодо яких мають проводитися заходи з адаптації: сільське господарство та виробництво харчових продуктів, водні ресурси, енергетика, здоров'я населення, промисловість/гірничодобувна галузь, прибережні зони й біорізноманіття. Це актуалізує розвиток діяльності з адаптації й модернізації політики щодо зміни клімату.

З огляду на невпинність процесу зміни клімату перед Україною стоїть низка нагальних завдань, виконання яких дасть змогу не лише створити надійну систему запобігання негативним наслідкам зміни клімату, а й стимулювати екозбалансований сталий розвиток:

### Список використаних джерел

1. Ерік Е. Массей. Досвід Європейського Союзу в адаптації до зміни клімату та застосування його в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/ukraine/104020?download=true>
2. Звіт про реалізацію у 2012 році Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/ecopolit>
3. Зміна клімату-2007: фізична наукова база [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.ipcc.ch/pdf/reports-nonUN-translations/ukrainian/report\\_ukrainian.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/reports-nonUN-translations/ukrainian/report_ukrainian.pdf)
4. Уповільнення світової економіки може бути наслідком зміни клімату на планеті [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: <http://tsn.ua/svit/globalne-poteplinnya-provokuye-ekonomichnu-krizu-doslidzhennya.html>

5. Climate change-2001: the scientific basis [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.grida.no/climate/ipcc\\_tar/wg1/pdf/wg1\\_tar-front.pdf](http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/wg1/pdf/wg1_tar-front.pdf)

6. Climate strategies & targets [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/index_en.htm)

7. The EU Strategy on adaptation to climate change [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/eu\\_strategy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/eu_strategy_en.pdf)

polityky Ukrainy na period do 2020 roku' [Report on the implementation in 2012 of the Law of Ukraine 'On the Fundamentals (strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine till 2020'] (2013), available at: <http://www.menr.gov.ua/ecopolit>

3. Zmina klimatu-2007: fizychna naukova baza [Climate change-2007: the physical scientific basis], available at: [https://www.ipcc.ch/pdf/reports-nonUN-translations/ukrainian/report\\_ukrainian.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/reports-nonUN-translations/ukrainian/report_ukrainian.pdf)

4. Upovlnennia svitovoi ekonomiky mozhe buty naslidkom zminy klimatu na planeti [The slowdown of the world economy may be a consequence of climate change on the planet] (2012), available at: <http://tsn.ua/svit/globalne-poteplinnya-provokuye-ekonomichnu-krizu-doslidzhennya.html>

5. Climate change-2001: the scientific basis (2001), available at: [http://www.grida.no/climate/ipcc\\_tar/wg1/pdf/wg1\\_tar-front.pdf](http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/wg1/pdf/wg1_tar-front.pdf)

6. Climate strategies & targets, available at: [http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/index_en.htm)

7. The EU Strategy on adaptation to climate change, available at: [http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/eu\\_strategy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/eu_strategy_en.pdf)

## References

1. Eric E. Massey (2012), *Dosvid Yevropeiskoho Soiuzu v adaptatsii do zminy klimatu ta zastosuvannya yoho v Ukraini* [Experience of the European Union in adaptation to climate change and its application to Ukraine], available at: <http://www.osce.org/uk/ukraine/104020?download=true>

2. *Zvit pro realizatsiiu u 2012 rotsi Zakonu Ukrainy 'Pro osnovni zasady (stratehiiu) derzhavnoi ekolohichnoi*

# До питання про право Європейського Союзу як самостійної галузі права

**Розглянуто роль права ЄС як наддержавного права для держав-членів ЄС і його значення для формування єдиного європейського правового простору. Зважаючи на прагнення України інтегруватися в європейський правовий простір, запропоновано запровадити курс лекцій про право ЄС та його джерела в освітніх закладах України.**

**Ключові слова:** право Європейського Союзу, джерела права, правовий статус.



Віталій ТРЕТЬЯКОВ, доктор філософії в галузі права, професор, провідний інженер-механік, експерт з технічного контролю наземних транспортних засобів у землях Гессен та Баварія Федеративної Республіки Німеччина

## К вопросу о праве Европейского Союза как самостоятельной отрасли права

Виталий ТРЕТЬЯКОВ, доктор философии в области права, профессор, ведущий инженер-механик, эксперт по техническому контролю наземных транспортных средств в землях Гессен и Бавария Федеративной Республики Германия

**Рассмотрены роль права ЕС как надгосударственного права для государств-членов ЕС и его значение для формирования единого европейского правового пространства. Исходя из стремления Украины интегрироваться в европейское правовое пространство, предложено ввести курс лекций о праве ЕС и его источниках в учебных заведениях Украины.**

**Ключевые слова:** право Европейского Союза, источники права, правовой статус.