ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6:341.24(477)
DOI https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2026.5/19

Бондаренко К. А.
https://orcid.org/0009-0007-6817-468X
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ЗАХИСТ ТЕРИТОРІЙ СМАРАГДОВОЇ МЕРЕЖІ КРІЗЬ ПРИЗМУ РІШЕНЬ ВЕРХОВНОГО СУДУ

Статтю присвячено актуальним питанням забезпечення правової охорони територій Смарагдової мережі в Україні під час розгляду судових спорів. Проаналізовано правові наслідки розташування земельної ділянки в межах території Смарагдової мережі за умов, коли спеціальний закон залишається неухваленим. Україна є стороною Бернської конвенції з 1 травня 1999 року, тоді як проєкт Закону України «Про території Смарагдової мережі» № 4461 та альтернативний до нього проєкт № 4461-1 залишаються неухваленими, попри включення основного проєкту до порядку денного сесії Верховної Ради України знову в 2026 році. Обґрунтовано, що визначальним є розрив між змістом міжнародного зобов'язання, яке випливає з Бернської конвенції як частини національного законодавства, і станом національного регулювання, у якому механізм реалізації цього зобов'язання досі не створено. На прикладі справ № 480/2224/19, № 320/33830/24 та № 320/25649/24 простежено еволюцію юридичних позицій Верховного Суду – від висновку про чинність міжнародних природоохоронних зобов'язань за відсутності спеціального закону до встановлення юридичного значення статусу територій Смарагдової мережі та його впливу на допустимість зміни цільового призначення земель. Показано, що судова практика формує правозастосовні орієнтири, які згідно зі статтею 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» враховуються іншими судами, і в такий спосіб частково компенсує прогалини у законодавчому регулюванні. Проаналізовано наслідки доповнення статті 20 Земельного кодексу України частиною тринадцятою згідно із Законом № 4869-IX. Доведено, що цей припис діє на майбутнє й усуває нормативну підставу, на якій ґрунтувався судовий захист територій Смарагдової мережі, а відступ від режиму охорони сформульовано без умов, передбачених статтею 6 Директиви 92/43/ЄЕС. Сформульовано пропозиції щодо подолання фрагментарності законодавчого регулювання та підготовки до переходу від мережі Emerald до мережі Natura 2000 за умови набуття Україною членства в Європейському Союзі.

Ключові слова: *Бернська конвенція, міжнародні природоохоронні зобов'язання, оцінка впливу на довкілля, цільове призначення земельної ділянки, обмеження у використанні земель, Natura 2000.*

Постановка проблеми. В умовах сьогодення наближення національного законодавства до acquis ЄС у сфері охорони довкілля спирається на низку стратегічних документів. В контексті проведеного наукового дослідження вважаємо за доцільне звернути увагу в першу чергу на Національну програму адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС), затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2026 р. № 438 [1], а також на главу 6 «Навколишнє природне середовище» Угоди про асоціацію, стаття 363 і Додаток XXX до якої передбачають поступове наближення національного законодавства до Директиви Ради 92/43/ЄЕС

© Бондаренко К. А., 2026
Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу CC BY 4.0

про охорону природних оселищ та дикої фауни і флори [2; 3]. Одним із практичних вимірів цього напряму адаптації є формування Смарагдової мережі (Emerald Network), як системи територій особливого природоохоронного інтересу (Areas of Special Conservation Interest, ASCI), що створюється на виконання Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі 1979 року (далі – Бернська конвенція) [4].

Україна приєдналася до цієї Конвенції із застереженнями ще в 1996 році, узявши на себе зобов'язання створити та забезпечити належний правовий режим відповідних територій [4; 5]. Чинності для України Конвенція набрала 1 травня 1999 року, з першого дня місяця, що настає після спливу тримісячного строку з дати депонування документа про приєднання [4]. Український перелік територій Смарагдової мережі формувався поетапно: у 2016 та 2019 роках Постійний комітет Бернської конвенції схвалив 377 територій площею 7 922,6 тис. га; у 2021 році Україна подала ще 161 територію площею 4 289,14 тис. га; станом на 2026 рік перелік налічує 538 територій загальною площею 12 211,4 тис. га, наземна частина яких становить близько 15,8 % площі суходолу держави [6, с. 5]. Смарагдову мережу при цьому слід відмежовувати від національної екологічної мережі: перша формується на міжнародно-правових підставах за екологічними критеріями, затвердженими Постійним комітетом Бернської конвенції (Рекомендація № 16 (1989) про Території особливого природоохоронного інтересу, резолюції № 4 і № 6), тоді як друга формується на підставі національного законодавства, маючи власний порядок визначення територій та механізми охорони. Ототожнення цих мереж, як обґрунтовано у працях М. Я. Ващишин, призводить до суперечностей у законодавстві [7, с. 91–95; 8, с. 326].

Парадокс правового стану Смарагдової мережі полягає в тому, що, попри понад чверть століття дії міжнародного зобов'язання та майже шість років з моменту реєстрації проєкту Закону України «Про території Смарагдової мережі» № 4461 [9], в Україні досі відсутній спеціальний закон, який визначав би правовий режим таких територій, порядок управління ними та оцінки впливу планованої діяльності на них. Це породжує ситуацію, коли відповідні території сформовані та включені до Переліку територій особливого природоохоронного інтересу на підставі міжнародного договору, який за статтею 9 Конституції України є частиною національного законодавства [10], тоді як національний механізм їх правового регулювання відсутній. Саме цей розрив між зовнішнім зобов'язанням і станом національного законодавства становить ядро цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З огляду на обрану тему дослідження його теоретичною основою стали наукові напрацювання вітчизняних учених у галузі екологічного права. Підтримуємо висновки М. Я. Ващишин, яка у дисертаційному дослідженні обґрунтувала доцільність інтеграції смарагдових територій до територіальної системи національної екомережі, а також застерегла проти їх паралельного, неузгодженого формування [8, с. 108]. Авторкою окреслено також правові засади формування мережі в Україні [11] і роль оцінки впливу на довкілля в механізмі збереження таких територій [12]. Ю. О. Власенко проведено одне із перших комплексних досліджень правового забезпечення формування й функціонування Смарагдової мережі як природоохоронного механізму збереження природних оселищ і видів дикої флори й фауни в умовах європеїзації екологічного законодавства [13]. А також О. В. Бевз і Ю. Л. Власенко вивчали питання правового регулювання Смарагдової мережі в контексті євроінтеграційних зобов'язань, зокрема, дозвільні процедури та оцінку впливу планованої діяльності [14; 15], оптимізації, гармонізації та адаптації екологічного законодавства як передумови узгодженості національного правового регулювання з правом Європейського Союзу [16, с. 123–128].

Однак, з огляду на наукову важливість і практичну значущість цих праць, переважна більшість із них тяжіє до описово-аналітичного або суто інституційного підходу. Поза увагою вчених залишаються питання про те, як правозастосувач діє за наявності міжнародного зобов'язання при відсутності сформованого національного правового механізму його реалізації, а також які наслідки настають, коли законодавець реагує на сформовану судову практику не ухваленням спеціального закону, а зміною норм, на яких ця практика ґрунтувалася.

Мета і завдання статті. Метою статті є визначення правової природи та меж захисту територій Смарагдової мережі в умовах прогалин у національному законодавчому регулюванні, з'ясування ролі практики Верховного Суду у конкретизації правових наслідків міжнародних природоохоронних зобов'язань та оцінка стійкості сформованого судового підходу в умовах подальшого законодавчого втручання. Задля досягнення мети поставлено наступні завдання: встановити коло джерел,

якими визначається правовий режим таких територій; простежити еволюцію підходів Верховного Суду у відповідних справах; оцінити правові наслідки законодавчого врегулювання, здійсненого після ухвалення остаточного судового рішення у справі щодо Національного військового меморіального кладовища; розкрити земельно-майновий вимір проблеми; сформулювати пропозиції щодо законодавчої інституціоналізації правового режиму цих територій.

Виклад основного матеріалу. Стан законодавчого забезпечення охорони територій Смарагдової мережі. Правовий режим територій Смарагдової мережі визначається сукупністю джерел різного рівня, серед яких відсутній спеціальний закон. Базовою є Бернська конвенція, стаття 4 якої зобов'язує кожну Договірну Сторону вживати належних і необхідних законодавчих та адміністративних заходів для забезпечення збереження природних середовищ існування видів дикої флори та фауни, а у політиці планування і розвитку враховувати вимоги охорони таких територій, уникаючи або мінімізуючи їх погіршення [4]. Можливість безпосереднього застосування цих приписів судами ґрунтується на конструкції національного права: відповідно до статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства [10], а згідно зі статтею 19 Закону України «Про міжнародні договори України» такі договори застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства, і мають пріоритет у разі суперечності з правилами закону [17].

Додатковим зобов'язанням є стаття 363 та Додаток XXX до глави 6 «Навколишнє природне середовище» Угоди про асоціацію, за якими Україна зобов'язалася поступово наблизити національне законодавство до Директиви Ради 92/43/ЄЕС [2; 3]. Передбачене цим Додатком наближення залишається незавершеним, а спеціальний закон – неухваленим. У звіті Європейської Комісії в межах пакета розширення 2025 року наближення природоохоронного законодавства України до acquis ЄС оцінено як таке, що перебуває на ранній стадії [14, с. 87]. Заходи щодо наближення національного законодавства до Директиви Ради 92/43/ЄЕС та врегулювання питань територій Смарагдової мережі передбачені Національною програмою адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС) [1, с. 742].

Механізм спеціального правового регулювання мав бути запроваджений завдяки прийняттю проєкту Закону України «Про території Смарагдової мережі» № 4461, метою якого було встановлення правових та організаційних засад визначення таких територій і управління ними, а також оцінки впливу на них у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів [9]. Станом на вересень 2026 року цей проєкт та альтернативний до нього проєкт № 4461-1 залишаються неухваленими: після повернення основного проєкту на повторне перше читання у 2021 році його було включено до порядку денного сесії Верховної Ради України Постановою від 1 вересня 2026 року № 4958-IX. Унаслідок цього процедура юридичного визнання таких територій на національному рівні та наступний етап, розроблення і затвердження планів управління, залишаються незапровадженими.

Наслідком є те, що належність території до Смарагдової мережі залишається без нормативно визначеного змісту обмежень, які мали б із неї випливати. Погоджуємось із висновком О. В. Бевз і Ю. Л. Власенко, що шкода територіям Смарагдової мережі в Україні спричиняється не лише бойовими діями, а й самою відсутністю національного законодавства та невизначеністю правового режиму цих територій [14, с. 85].

Еволюція підходів Верховного Суду до правового значення статусу території. В умовах сьогодення маємо констатувати, що зміст та особливості правового режиму відповідних територій визначаються та конкретизуються у практиці Верховного Суду. У національній правовій системі джерелом права визнається нормативно-правовий акт, а з-поміж судової практики – лише практика Європейського суду з прав людини, яка застосовується як джерело права за статтею 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [18]. Натомість значення висновків Верховного Суду визначається законодавством про судоустрій: згідно з частиною шостою статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» вони враховуються іншими судами при застосуванні відповідних норм [19], а відступити від них можливо лише в порядку, визначеному процесуальним законом. Саме тому послідовність цих висновків має самостійне значення для учасників земельних та природоохоронних правовідносин.

Вихідною є постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15 листопада 2021 року у справі № 480/2224/19, у якій розглядалося правове значення території

«Верхньосульський» (UA0000051) за відсутності спеціального національного закону. Верховний Суд зазначив, що така відсутність не означає відсутності правових зобов'язань України щодо охорони відповідної території, оскільки норми міжнародних договорів, зокрема Бернської конвенції, є частиною національного законодавства, і пов'язав виконання міжнародних природоохоронних зобов'язань із процедурою оцінки впливу на довкілля, визначивши її як правовий механізм забезпечення виконання таких зобов'язань щодо планованої діяльності, яка може становити загрозу для цих територій [20]. Такий підхід узгоджується з висновками юридичної доктрини про роль оцінки впливу на довкілля в механізмі збереження територій Смарагдової мережі [12].

Принципово важливим є те, що Суд не поставив юридичне значення території Смарагдової мережі в залежність від попереднього створення на її місці об'єкта природно-заповідного фонду чи прийняття окремого спеціального закону. Отже, неповнота внутрішньодержавного механізму реалізації міжнародних природоохоронних зобов'язань не була визнана підставою для ігнорування статусу відповідної території. Водночас процесуальним наслідком розгляду стало скасування рішень судів попередніх інстанцій і направлення справи на новий розгляд. Тому цю постанову слід розглядати як джерело правової позиції щодо юридичного значення належності території до мережі, а не як остаточну заборону конкретної діяльності.

Подальший розвиток підходу простежується у постанові Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 23 травня 2025 року у справі № 320/33830/24, предметом якої були земельні ділянки, що за встановленими обставинами входили до території Смарагдової мережі. Суд виходив із того, що такі території перебувають під охороною Бернської конвенції, мають особливу екологічну та наукову цінність і належать до територій та об'єктів природоохоронного значення, тобто застосував відповідний статус, не очікуючи завершення формування національного механізму його нормативного закріплення [21]. Разом із тим ця справа також завершилася скасуванням судових рішень попередніх інстанцій та направленням справи на новий розгляд з процесуальних підстав. Тому її значення для досліджуваної проблематики полягає не стільки у встановленні остаточної заборони певного способу використання земель, скільки у підтвердженні того, що Верховний Суд розглядає належність земельної ділянки до території Смарагдової мережі як юридично значущу обставину, яка має враховуватися при вирішенні земельних та природоохоронних спорів.

Найбільш повно сформований підхід розкрито у постанові Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 29 січня 2026 року у справі № 320/25649/24. На відміну від попередніх прикладів, Суд не лише визнав природоохоронне значення території, а й підтвердив правовий природоохоронний статус відповідного об'єкта та визначив правові наслідки включення території до складу територій особливого природоохоронного інтересу. Суд виходив із того, що після схвалення відповідних територій Постійним комітетом Бернської конвенції вони набувають статусу об'єктів Смарагдової мережі та підлягають режиму охорони, передбаченому Бернською конвенцією. Особливо важливим для формування судової практики є висновок про те, що цей статус не є декларативним. Суд пов'язав його із конкретними юридичними наслідками для використання земельної ділянки, зазначивши, що включення ділянки до території Смарагдової мережі зумовлює застосування обмежувального та природоохоронного режиму, а Україна зобов'язана забезпечувати реальний та ефективний захист відповідних природних комплексів, оселищ і видів. У результаті Верховний Суд дійшов висновку про відсутність правових підстав для зміни цільового призначення спірної земельної ділянки та її використання для розміщення Національного військового меморіального кладовища, залишивши рішення судів попередніх інстанцій без змін [22].

Окремої уваги заслуговує постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 12 травня 2026 року у справі № 907/801/20 щодо території «Полонина Боржава» (UA0000263). Спір стосувався земельних ділянок, що входять до Смарагдової мережі, та можливості їх використання для енергогенеруючих об'єктів. Суд залишив без змін постанову Західного апеляційного господарського суду від 28 січня 2026 року. При цьому остаточна відмова у задоволенні позову була зумовлена, зокрема, процесуальними обставинами та неналежністю обраного способу захисту, а не запереченням природоохоронного значення відповідної території [23].

Зазначені рішення дозволяють простежити поступову еволюцію підходу Верховного Суду. У справі № 480/2224/19 Суд виходив із того, що відсутність спеціального національного законодавства не усуває міжнародних зобов'язань України та не дозволяє ігнорувати природоохоронний

статус території Смарагдової мережі. У справі № 320/33830/24 цей підхід був застосований до конкретних земельних ділянок як юридично значуща ознака їх природоохоронного статусу. Нарешті, у справі № 320/25649/24 Верховний Суд сформулював найбільш конкретний висновок: схвалення відповідної території в межах механізму Бернської конвенції зумовлює набуття нею статусу об'єкта Смарагдової мережі та застосування режиму охорони, передбаченого Бернською конвенцією, що безпосередньо впливає на допустимість зміни цільового призначення і способів використання земель.

Отже, практика Верховного Суду демонструє поступовий перехід від визнання необхідності врахування міжнародних природоохоронних зобов'язань до встановлення конкретних правових наслідків належності територій та окремих земельних ділянок до Смарагдової мережі. У функціональному сенсі така практика частково компенсує неповноту законодавчого регулювання, забезпечуючи застосування міжнародних стандартів охорони до конкретних правовідносин. Проте називати судову практику повноцінною заміною законодавства було б методологічно некоректно. Судові рішення формують правозастосовні орієнтири та конкретизують правовий режим у межах розглянутих спорів, але не усувають потреби у комплексному законодавчому врегулюванні статусу, управління та охорони територій Смарагдової мережі.

Законодавче врегулювання після судового рішення: випадок Національного військового меморіального кладовища. Практичного виміру ця проблема набула у 2025–2026 роках, коли абстрактний конфлікт, що доти залишався предметом переважно доктринальних дискусій, матеріалізувався у спорах щодо конкретних земельних ділянок, а згодом – у законодавчому врегулюванні наслідків одного з таких спорів. Перед виникненням зазначеного спору законодавець вніс спеціальні зміни до механізму оцінки впливу на довкілля: Законом України від 8 грудня 2023 року № 3505-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення будівництва та експлуатації Національного військового меморіального кладовища», який набрав чинності 4 січня 2024 року, діяльність, пов'язану з розміщенням Національного військового меморіального кладовища, було виключено зі сфери застосування Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» шляхом внесення відповідної зміни до абзацу другого частини першої статті 3 Закону. Таким чином, ще до розгляду спору судами було звужено застосування одного з механізмів превентивної екологічної охорони саме щодо діяльності, яка згодом стала предметом спору про допустимість використання земельної ділянки, включеної до Смарагдової мережі. Найбільш виразно ця проблема виявилася у спорі щодо створення Національного військового меморіального кладовища (далі – НВМК) поблизу села Мархалівка на Київщині. Громадська організація «Мархалівка. Підтримка» оскаржила розпорядження Київської обласної військової адміністрації від 14 березня 2024 року про зміну цільового призначення та передачу земельної ділянки площею близько 258,7 га, посилаючись, зокрема, на те, що спірна ділянка входить до території Смарагдової мережі, а орган державної влади не врахував її спеціального природоохоронного статусу [22].

Постановою від 29 січня 2026 року у справі № 320/25649/24 Верховний Суд залишив без змін рішення судів попередніх інстанцій, якими зміну цільового призначення визнано протиправною та скасовано. Суд констатував, що обласна військова адміністрація не мала правових підстав для зміни цільового призначення землі та її передачі для розміщення НВМК, оскільки не було враховано спеціального природоохоронного статусу ділянки. Принципово, що Суд, визнаючи суспільну важливість гідного вшанування пам'яті загиблих захисників України, водночас надав пріоритет дотриманню встановлених законом вимог щодо зміни цільового призначення земель. Постанова Верховного Суду є остаточною та оскарженню не підлягає [22].

Подальший розвиток подій має самостійне значення для теми цієї статті. 30 квітня 2026 року Верховна Рада України ухвалила Закон № 4869-IX, яким статтю 20 Земельного кодексу України доповнено частиною тринадцятою, за якою наявність на земельній ділянці території Смарагдової мережі та/або структурних елементів екологічної мережі не є підставою для заборони зміни цільового призначення такої ділянки для розміщення Національного військового меморіального кладовища та військових меморіальних кладовищ [24]. Тим самим нормативну підставу, на якій ґрунтувалося вищенаведене судове рішення, було змінено вже після набрання цим рішенням законної сили.

Оцінюючи це регулювання, слід розмежувати кілька самостійних питань. Щодо дії закону в часі: новий припис поширюється на рішення, які ухвалюватимуться після набрання ним чинності, а правові наслідки вже вирішеного спору

зберігаються. Щодо остаточності судового рішення: постанова Верховного Суду залишається чинною, а принцип res judicata – дотриманим. Водночас судове рішення в адміністративній справі скасувало конкретний акт, залишивши органу влади можливість ухвалити нове рішення щодо тієї самої ділянки. Після внесення змін до Земельного кодексу України природоохоронний статус території перестав бути перешкодою для такого рішення. Отже, наслідком є вичерпання практичного ефекту судового захисту на майбутнє, що порушує питання правової визначеності та легітимних очікувань осіб, які покладалися на сформований судовий підхід. Щодо сфери дії нового припису: він сформульований як загальне правило для цілої категорії об'єктів, а тому охоплює ширше коло випадків, ніж ситуація, яка стала приводом для його ухвалення.

Цей епізод порушує й питання поділу влади: ситуація, за якої парламент змінює закон у відповідь на конкретне програшне для держави рішення суду, створює ризик вибіркового законодавчого подолання результатів судового контролю. Він також демонструє вразливість судової моделі захисту територій Смарагдової мережі. Оскільки така модель побудована на тлумаченні загальних норм, а не на спеціальному законі, її дію можна усунути точковою зміною Земельного кодексу України.

На нашу думку, найбільш дискусійним є зміст самого відступу. Він сформульований як безумовний, тоді як стаття 6 Директиви 92/43/ЄЕС допускає реалізацію плану чи проєкту, що негативно впливає на цілісність території, лише за сукупності умов – відсутності альтернативних рішень, наявності причин переважного суспільного інтересу та вжиття компенсаційних заходів, необхідних для забезпечення загальної узгодженості мережі [3]. Саме недотримання вимог статті 6 Директиви стало підставою для висновку Суду Європейського Союзу у справі C-441/17 про порушення державою-членом зобов'язань щодо території мережі Natura 2000 [25]. Обраний національним законодавцем критерій розмежування за видом об'єкта, що розміщується, залишає поза оцінкою наявність переважного суспільного інтересу та відсутність альтернатив, тоді як саме ці умови є визначальними за статтею 6 Директиви. Мета вшанування пам'яті полеглих захисників є безумовно вагомою, однак питання стосується правового механізму, обраного для її досягнення, який за своїм формулюванням поширюється значно ширше, ніж конкретна ситуація, що його зумовила.

Обмеження та обтяження при використанні земель у межах територій Смарагдової мережі. Окремий вимір проблеми лежить у земельно-майновій сфері. Території Смарагдової мережі здебільшого територіально збігаються з уже сформованими земельними ділянками різного цільового призначення, що перебувають на праві власності або користування конкретних суб'єктів. Виникає проблема так званих режимоутворюючих об'єктів: по-перше, міжнародно-правовий статус території об'єктивно обмежує господарську свободу власника, проте зміст і межі цього обмеження залишаються невизначеними доти, доки вони не отримають чіткого закріплення в національному праві. По-друге, сам по собі такий статус не змінює форми власності на землю і не має наслідком припинення речових прав; по-третє, у проєкті Закону № 4461 питання права власності на ці території окремо не врегульовано, додатково наголошено, що ідеться про обмеження у використанні земель, а не про зміну титулу права власності на них [9].

Зазначимо, що ключовою розглядається вимога статті 111 Земельного кодексу України, відповідно до якої обмеження у використанні земель (крім тих, що безпосередньо встановлені законом) підлягають державній реєстрації в Державному земельному кадастрі і є чинними з моменту такої реєстрації, а обтяження прав на земельні ділянки реєструються в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно [26]. Саме тут виявляється прогалина: обмеження, пов'язані з належністю ділянки до території Смарагдової мережі, мали б вноситися до відповідних реєстрів, однак за відсутності спеціального закону та затверджених планів управління їх зміст нормативно не сформульований, а отже, не може бути зареєстрований. Як наслідок, набувач земельної ділянки не отримує з реєстру визначеної інформації про обсяг обмежень, тоді як обов'язок враховувати природоохоронний статус території залишається.

Відтак створюються ризики для обох сторін відносин. Для власника це ризик покладення обмежень, зміст яких на момент набуття ділянки не був визначений, та невизначеності щодо допустимих видів діяльності, що об'єктивно впливає на оборотоздатність і вартість ділянки. Для держави це ризик того, що за відсутності зареєстрованого обмеження ділянка буде використана у спосіб, несумісний зі збереженням оселищ, а реагування знову зведеться до судового оскарження вже прийнятого рішення. Наявний конфлікт інтересів має конкретний зміст: публічний інтерес полягає

у збереженні оселищ і видів, що підлягають охороні згідно з Конвенцією, а приватний – у правовій визначеності щодо змісту обмежень і захисті добросовісного набувача. Обмеженню підлягає лише та діяльність, що шкодить відповідним видам і оселищам, проте без законодавчого закріплення цих меж розмежування та механізми захисту інтересів залишаються неврегульованими.

Перспектива переходу до мережі Natura 2000 та напрями вдосконалення законодавства. Стратегічний горизонт розвитку законодавства про території Смарагдової мережі визначається перспективою членства України в Європейському Союзі. Мережа Natura 2000, що функціонує в державах – членах ЄС, є за змістом та природоохоронними цілями практично ідентичною мережі Emerald, однак відрізняється джерелом правового регулювання та юридичною силою вимог: вона ґрунтується на Оселищній і Пташиній директивах, виконання яких забезпечується механізмами права ЄС, тоді як Смарагдова мережа формується на основі резолюцій Постійного комітету Бернської конвенції [3; 15]. Відтак належне впровадження Смарагдової мережі в Україні є водночас підготовкою до переходу до системи управління територіями спеціального збереження (SAC) та спеціального захисту (SPA). Важливим є й обґрунтування того, що така розбудова має здійснюватися не паралельно з національною екомережею, а шляхом інтеграції смарагдових територій у її територіальну систему [8, с. 108].

З огляду на викладене видається доцільним окреслити кілька напрямів удосконалення національного регулювання. По-перше, нагальним є ухвалення спеціального закону про території Смарагдової мережі, у якому було б визначено їх правовий режим, процедуру оцінки впливу планованої діяльності на такі території та механізм затвердження планів управління. По-друге, необхідним є запровадження механізму внесення відомостей про обмеження у використанні земель, пов'язані з належністю ділянки до такої території, до Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, що забезпечило б правову визначеність для землевласників і добросовісних набувачів. По-третє, потребує перегляду припис Закону № 4869-IX: безумовний дозвіл на зміну цільового призначення доцільно привести у відповідність до європейського стандарту, який допускає відступ лише за сукупності умов – відсутності альтернативних рішень, наявності причин переважного суспільного інтересу та вжиття компенсаційних заходів. По-четверте, доцільним є законодавче закріплення порядку застосування самовиконуваних норм Бернської конвенції у процедурах зміни цільового призначення земель та оцінки впливу на довкілля, що надало б сформованій практиці Верховного Суду стабільної нормативної опори та знизило б її залежність від кон'юнктурних законодавчих змін. Це водночас дозволило б узгодити екомережеве та смарагдове законодавство, оскільки оптимізація законодавства передбачає усунення суперечностей між чинними актами та їх гармонізацію з європейськими вимогами [16, с. 123–128].

Запропонований підхід дозволяє розглядати законодавство про території Смарагдової мережі не як периферійний сегмент екологічного законодавства, а як модель виконання державою міжнародних зобов'язань в умовах конкуренції публічних інтересів. Подолання фрагментарності регулювання та підвищення рівня правової визначеності є, як слушно зауважують дослідники, ключовою передумовою не лише збереження природоохоронних територій, але й європейської інтеграції України [14, с. 85].

Висновки. Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що стан правового забезпечення охорони територій Смарагдової мережі в Україні визначається розривом між змістом міжнародного зобов'язання, що випливає з Бернської конвенції як частини національного законодавства, і станом національного регулювання, у якому механізм його реалізації досі не створено. Цей розрив має практичний вимір і простежується у конкретних земельних та природоохоронних спорах.

За відсутності спеціального закону визначальну роль у формуванні правового режиму цих територій відіграє практика Верховного Суду, який послідовно виходить із того, що належність ділянки до території Смарагдової мережі є юридично значущою обставиною, застосовує приписи Бернської конвенції як частину національного законодавства та пов'язує їх виконання з процедурою оцінки впливу на довкілля. Наведена модель захисту, попри її результативність, є структурно вразливою, оскільки ґрунтується на тлумаченні загальних норм, а не на спеціальному законі.

Ухвалення Закону № 4869-IX унаочнило цю вразливість: діючи на майбутнє, цей припис усунув нормативну підставу, на якій ґрунтувався судовий захист, що порушує питання правової визначеності, легітимних очікувань, поділу влади та узгодженості національного законодавства з європейськими природоохоронними стандартами. Для усунення зазначених суперечностей

необхідним вважаємо системне та комплексне законодавче врегулювання питань щодо: (а) ухвалення закону про території Смарагдової мережі, який визначив би їх правовий режим і порядок затвердження планів управління; (б) запровадження порядку внесення відомостей про відповідні обмеження у використанні земель до Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно; (в) приведення підстав відступу від режиму охорони у відповідність до умов, передбачених статтею 6 Директиви 92/43/ЄЕС, тобто відсутності альтернатив, переважного суспільного інтересу та компенсаційних заходів. Реалізація наведених заходів виступає доконечною візією та передумовою переходу від мережі Emerald до мережі Natura 2000 за умови набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі.

Список літератури:

1. Про затвердження Національної програми адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС) : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2026 р. № 438. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438-2026-%D0%BF (дата звернення: 06.09.2026).
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 06.09.2026).
3. Директива Ради 92/43/ЄЕС від 21 травня 1992 року про охорону природних оселищ та дикої фауни і флори. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987_004-92 (дата звернення: 06.09.2026).
4. Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі від 19 вересня 1979 року (Бернська конвенція). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_032 (дата звернення: 06.09.2026).
5. Про приєднання України до Конвенції 1979 року про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі : Закон України від 29 жовтня 1996 р. № 436/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 50. Ст. 278. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/96-вр (дата звернення: 06.09.2026).
6. Дребет М., Ковбаснюк А., Зіньковський А., Драпалюк А. Аналіз відповідності Смарагдової мережі України мережі Natura 2000 щодо створення та практики управління : звіт у рамках проєкту ConNaturLIFE Ukraine. 2026. URL: https://uncg.org.ua/wp-content/uploads/2026/04/analiz-vidpovidnosti-emerald-natura2000-ukr-2026s.pdf (дата звернення: 06.09.2026).
7. Ващишин М. Я. Співвідношення національної екомережі та Смарагдової мережі в Україні. Актуальні проблеми соціального права : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. *«Проблеми реалізації і захисту соціальних прав в Україні»* (м. Львів, 27 квітня 2018 р.). Львів, 2018. Вип. 7. С. 91–95.
8. Ващишин М. Я. Національна екомережа України як об'єкт правового регулювання : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.06. Львів, 2021. 465 с.
9. Про території Смарагдової мережі : проєкт Закону України № 4461 від 4 грудня 2020 р. URL: https://itd.rada.gov.ua (дата звернення: 06.09.2026).
10. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр (дата звернення: 06.09.2026).
11. Ващишин М. Я. Правове забезпечення формування Смарагдової мережі в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2018. № 3. С. 115–119. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2018/34.pdf (дата звернення: 06.09.2026).
12. Ващишин М. Я. Оцінка впливу на довкілля у механізмі збереження територій Смарагдової мережі. *Земельне, екологічне, аграрне право: оцінка впливу на довкілля* : матеріали Всеукр. круглого столу (м. Київ, 18 червня 2018 р.). Київ, 2018. С. 42–45.
13. Власенко Ю. О. Правове забезпечення формування та функціонування Смарагдової мережі в умовах європеїзації екологічного законодавства : дис. … д-ра філософії : 081 – Право. Харків, 2026. URL: https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/download/diss/vlasenko/d_vlasenko.pdf.p7s (дата звернення: 06.09.2026).
14. Bevz O. V., Vlasenko Yu. L. The Emerald Network in Ukraine: Problems of Legal Regulation in the European Integration Obligations Context. *Juris Europensis Scientia.* 2026. Вип. 1. С. 85–89. DOI: https://doi.org/10.32782/chern.v1.2026.14 (дата звернення: 06.09.2026).
15. Bevz O. Legal Regulation of the Emerald Network: National and Global Aspects. *Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*. 2018. Vol. 5, No. 2. P. 91–98. DOI: https://doi.org/10.15330/jpnu.5.2.91-98 (дата звернення: 06.09.2026).
16. Власенко Ю. Л. Оптимізація законодавства України у сфері забезпечення екологічної безпеки : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2009. 236 с.
17. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15 (дата звернення: 06.09.2026).

18. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2006. № 30. Ст. 260. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15 (дата звернення: 06.09.2026).

19. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19 (дата звернення: 06.09.2026).

20. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15 листопада 2021 р. у справі № 480/2224/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/101123117 (дата звернення: 06.09.2026).

21. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 23 травня 2025 р. у справі № 320/33830/24. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua (дата звернення: 06.09.2026).

22. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 29 січня 2026 р. у справі № 320/25649/24. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua (дата звернення: 06.09.2026).

23. Постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 12 травня 2026 р. у справі № 907/801/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua (дата звернення: 06.09.2026).

24. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місць поховання загиблих (померлих) осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України : Закон України від 30 квітня 2026 р. № 4869-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4869-20 (дата звернення: 06.09.2026).

25. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 17 April 2018. European Commission v Republic of Poland. Case C-441/17. ECLI:EU:C:2018:255. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0441 (дата звернення: 06.09.2026).

26. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14 (дата звернення: 06.09.2026).

Bondarenko K. A. PROTECTION OF EMERALD NETWORK SITES THROUGH THE LENS OF SUPREME COURT JUDGMENTS

The article is devoted to the legal protection of Emerald Network sites in Ukraine. The legal consequences of a land plot being located within an Emerald Network site in the absence of an adopted special law are examined. Ukraine has been a party to the Bern Convention since 1 May 1999, whereas Draft Law of Ukraine No. 4461 «On the Territories of the Emerald Network» and the alternative Draft Law No. 4461-1 remain unadopted, despite the inclusion of the main draft in the agenda of the session of the Verkhovna Rada of Ukraine in 2026. It is substantiated that the decisive factor is the gap between the content of the international obligation arising from the Bern Convention as part of national legislation and the state of national regulation, in which the mechanism for implementing this obligation has not yet been created. Using Cases No. 480/2224/19, No. 320/33830/24 and No. 320/25649/24 as examples, the evolution of the legal positions of the Supreme Court is traced – from the conclusion on the validity of international environmental obligations in the absence of a special law to establishing the legal significance of the status of Emerald Network sites and its impact on the permissibility of changing the designated purpose of land. It is shown that judicial practice forms law-application guidelines which, pursuant to Article 13 of the Law of Ukraine «On the Judiciary and the Status of Judges», are taken into account by other courts, and thus partially compensates for gaps in legislative regulation. The consequences of supplementing Article 20 of the Land Code of Ukraine with Part 13 pursuant to Law No. 4869-IX are analysed: this provision operates prospectively and removes the normative basis on which the judicial protection of Emerald Network sites rested, while the derogation from the protection regime is formulated without the conditions provided for by Article 6 of Directive 92/43/EEC. Proposals are formulated for overcoming the fragmented nature of legislative regulation and preparing for the transition from the Emerald Network to the Natura 2000 network, subject to Ukraine acquiring membership of the European Union.

Keywords: *Bern Convention, international environmental obligations, environmental impact assessment, designated purpose of a land plot, restrictions on land use, Natura 2000.*

Дата першого надходження статті до видання: 11.09.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 29.09.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 18.11.2026