

УДК 349.6:502.4:061.1ЄС(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.2.39>

## ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ СМАРАГДОВОЇ МЕРЕЖІ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ

**Власенко Ю.О.,**  
*аспірантка кафедри екологічного права*  
*Національного юридичного університету*  
*імені Ярослава Мудрого*  
ORCID: 0009-0000-7978-2110

### **Власенко Ю.О. Інституційно-правовий механізм функціонування територій Смарагдової мережі: стан і перспективи модернізації.**

У статті досліджено питання формування й функціонування інституційно-правового механізму управління територіями Смарагдової мережі в умовах європеїзації національного законодавства. Проаналізовано сучасний стан державного управління у сфері охорони біорізноманіття, зокрема, наслідки інституційних трансформацій, пов'язаних із ліквідацією Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України і створенням інтегрованого Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства. Встановлено, що проведена реформа потенційно може призвести до зниження ефективності екологічного врядування, порушення узгодженості управлінських рішень, а також втрати, деякими органами своїх компетенцій і системності виконання євроінтеграційних зобов'язань України. Обґрунтовано, що відсутність профільного органу виконавчої влади у сфері формування й функціонування Смарагдової мережі ускладнює реалізацію екологічної політики й імплементацію європейських регламентів і директив у галузі біорізноманіття.

На основі вивчення й аналізу досвіду країн ЄС (Німеччини, Франції, Польщі) запропоновано створення в Україні окремого Державного агентства з питань охорони біорізноманіття, яке забезпечуватиме координацію дій між різними рівнями влади, науковими установами й громадськістю. У зв'язку із цим авторкою запропоновано модель інституційно-правового забезпечення Смарагдової мережі, орієнтовану на європейський вектор розвитку, яка враховує принципи сталого розвитку, вимоги екологічного *acquis* ЄС та стратегічні євроінтеграційні пріоритети України в сфері створення й ефективного функціонування охоронюваних природних територій. Зроблено висновок, що ефективне функціонування Смарагдової мережі можливе лише за умови формування цілісної інституційної системи, здатної забезпечити впровадження міжнародних екологічних стандартів у сфері збереження природних оселищ, ландшафтного й біологічного різноманіття, відтворення екосистем і підтримання сприятливого стану середовищ існування видів, що охороняються на національному й європейському рівнях.

**Ключові слова:** охорона біорізноманіття, державне управління територіями Смарагдової мережі, державна екологічна політика, особливо охоронювані природні території.

### **Vlasenko Yu.O. Institutional and legal mechanism of functioning of the Emerald Network territories: state and prospects of modernization.**

The article examines the issue of formation and functioning of the institutional and legal mechanism of management of the Emerald Network territories in the context of Europeanization of national legislation. The current state of public administration in the field of biodiversity protection is analyzed, in particular, the consequences of institutional transformations associated with the liquidation of the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine and the creation of an integrated Ministry of Economy, Environment and Agriculture. It is established that the reform carried out can potentially lead to a decrease in the efficiency of environmental governance, a violation of the coherence of management decisions, as well as the loss by some bodies of their competencies and the systematic implementation of Ukraine's European integration obligations. It is substantiated that

the absence of a specialized executive body in the field of formation and functioning of the Emerald Network complicates the implementation of environmental policy and the implementation of European regulations and directives in the field of biodiversity.

Based on the study and analysis of the experience of EU countries (Germany, France, Poland), the creation of a separate State Agency for Biodiversity Protection in Ukraine is proposed, which will ensure coordination of actions between different levels of government, scientific institutions and the public. In this regard, the author proposes a model of institutional and legal support for the Emerald Network, focused on the European vector of development, which takes into account the principles of sustainable development, the requirements of the EU environmental acquis and the strategic European integration priorities of Ukraine in the field of creation and effective functioning of protected natural areas. It is concluded that the effective functioning of the Emerald Network is possible only under the condition of the formation of a holistic institutional system capable of ensuring the implementation of international environmental standards in the field of conservation of natural habitats, landscape and biological diversity, the reproduction of ecosystems and maintaining a favorable state of the habitats of species protected at the national and European levels.

**Key words:** biodiversity protection, state management of the Emerald Network territories, state environmental policy, specially protected natural areas.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розвитку нашої держави, коли одночасно набирають обертів процеси євроінтеграції й внутрішніх трансформацій, що прискорюються у зв'язку з військовими діями й потребами майбутнього повоєнного відновлення, перед владою, громадянським суспільством постали нові виклики. Україна, обравши шлях європейської інтеграції і закріпивши це в багатьох національних актах, взяла на себе низку міжнародних зобов'язань у сфері охорони довкілля, що, звісно, позначилося на формуванні екологічної політики. Як свідчить проведений аналіз, серед них провідне місце посідають виконання положень Бернської конвенції 1979 року, імплементація Директиви ЄС про оселища (92/43/ЄЕС) і Директиви ЄС про птахів (2009/147/ЄС), а також гармонізація національного законодавства з *acquis* ЄС. Спираючись на наведене і беручи до уваги обрану тему дослідження, особливого значення для нас набуває розроблення інституційно-правового механізму управління територіями Смарагдової мережі, що має стати повноцінною частиною загальноєвропейської екологічної мережі Natura 2000.

Нагадаємо, що Смарагдова мережа – це сукупність територій особливого природоохоронного значення, яка формується задля збереження природних оселищ і видів фауни і флори, захисту середовищ їх існування і можливих шляхів міграції. Виходячи з цього, процес створення даної мережі слід розглядати не лише як природоохоронний захід, а й як зовнішньополітичний вектор, що слугує підтвердженням прагнення України інтегруватися у спільний європейський правовий простір. Саме з огляду на наведене видається цілком логічною теза про те, що при формуванні Смарагдової мережі мають братися до уваги не лише положення національного законодавства, а й імперативні приписи міжнародного права і права ЄС, в яких відображені базові стандарти для держав-учасниць.

Усе висловлене набуває актуальності в контексті того, що нині в Україні зберігається низка системних проблем у сфері інституційно-правового забезпечення функціонування територій Смарагдової мережі. Йдеться передусім про те, що наявний механізм реалізації державного управління її територіями не забезпечує цілісності управлінських рішень і вважається малоефективним через відсутність у чинному законодавстві чіткого визначення профільного органу управління такими територіями, попри те, що окремі аспекти державного управління у цій сфері визначені проектом Закону України «Про території Смарагдової мережі», про який мова піде далі. Вбачається за доцільне пояснити висловлене. Насамперед, звернемо увагу на те, що: по-перше, на інституційному рівні зберігається невизначеність і дублювання повноважень на рівні окремих державних органів, а також центральних і місцевих органів влади; по-друге, постійне реформування органів екологічного врядування, брак належної координації між ними призводить до функціонального нашарування або, навпаки, до виникнення правових прогалів, що ускладнює узгоджене управління процесом формування й функціонування Смарагдової мережі.

Крім необхідності дотримання вимог міжнародних правових стандартів, актуальність дослідження зумовлюється ще й дією внутрішніх факторів, як-от деградація природних екосистем, посилення антропогенного навантаження, зростання рівня техногенних ризиків, потреба у від-

новленні природного середовища після воєнних дій. Усе це вимагає віднайдення й застосування дієвих інструментів превентивного екологічного контролю, запровадження системного моніторингу, посилення інституційної спроможності органів державної влади у сфері охорони довкілля.

**Метою дослідження** є визначення й обґрунтування засад формування інституційно-правового механізму Смарагдової мережі в Україні, а також розроблення пропозицій щодо створення дієвої інституційно-функціональної моделі управління нею, що відповідає б сучасним екологічним викликам і євроінтеграційним процесам.

**Стан опрацювання проблематики.** Питанням екологічного управління, охорони біорізноманіття й розвитку природоохоронного законодавства приділено увагу у працях багатьох українських науковців, серед яких Г.В. Анісімова, М.Я. Ващишин, А.П. Гетьман, О.М. Ковтун, В.В. Костицький, О.О. Статівка, Є.П. Суєтнов, В.В. Шеховцов та ін. Їхні дослідження становлять важливу науково-теоретичну основу для подальшого аналізу інституційно-правового механізму управління територіями Смарагдової мережі.

**Виклад основного матеріалу.** За сучасних умов оптимізація державного управління в галузі екології набуває нових форм, що мають відповідати європейським стандартам [1, с. 12]. Крім того, у зв'язку із взяттям Україною курсу на євроінтеграцію окреслена проблема стає актуальнішою, адже впровадження європейських екологічних принципів і норм вимагає ефективної державної політики, спрямованої на гармонізацію національного природоохоронного законодавства із законодавством ЄС.

Науковці акцентують на тому, що системність, комплексність і послідовність у вирішенні основних екологічних проблем у кожній окремо взятій сучасній цивілізованій країні значною мірою залежать від оптимальності побудови інституційного механізму й дієвості його функціонування [2]. Повертаючись до Смарагдової мережі, можемо сміливо стверджувати, що її створення – це передусім еколого-охоронний захід (хоча і сама подія виходить за його межі), а також стратегічний політико-правовий проєкт, від успішності якого залежить не лише збереження природних оселищ, а й утвердження європейських цінностей сталого розвитку в Україні. Для досягнення цього необхідне належне інституційне забезпечення, оскільки через відсутність дієвого інституційно-правового механізму найчастіше країни стикаються з фрагментарністю й дублюванням повноважень державних органів у зазначеній сфері. Цілком зрозуміло, що за такого стану справ у діях відсутні системність і комплексність. Більш того, це перешкоджає виконанню взятих міжнародних зобов'язань, зокрема, передбачених ст. 4 Бернської конвенції про охорону дикої флори й фауни і природних середовищ існування, в якій закріплене зобов'язання держави-учасниці створювати ефективні законодавчі та адміністративні заходи для забезпечення охорони середовищ існування видів дикої флори й фауни, а також охорони природних середовищ існування, яким загрожує зникнення.

До наведеного додамо, що важливим дороговказом для держав – учасниць Бернської конвенції є ухвалена її Постійним комітетом Рекомендація № 225 (2024) щодо подальшого уточнення зобов'язань Договірних Сторін стосовно збереження територій Смарагдової мережі. Так, комітет у згаданому документі надав роз'яснення щодо зобов'язань за ст. 4 Бернської конвенції, наголосивши, що компетентні органи влади держав-учасниць повинні вживати необхідних і дієвих заходів для ефективного забезпечення охорони місць існування видів і природних середовищ, заради яких відповідний об'єкт було включено до Смарагдової мережі. Органи влади зобов'язані вживати належних і необхідних законодавчих і адміністративних заходів для підтримання, а за потреби відновлення або покращення, абіотичних і біотичних характеристик, які формують відповідні місця існування.

Варто зауважити, що те, які саме заходи необхідні для належного виконання зобов'язань, визначених статтею 4 Бернської конвенції, залежить від конкретних обставин кожного окремого випадку, наприклад, від екологічних, економічних, правових й управлінських умов, у яких перебуває відповідний об'єкт Смарагдової мережі. Так, якщо мова йде про окремі природоохоронні території, то дотриманню вимог Бернської конвенції можуть сприяти наступні заходи, перераховані в Рекомендації № 225 Постійного комітету Бернської конвенції, а саме з: 1) охорони території відповідно до національного законодавства; 2) управління, як-от створення й забезпечення організаційно-функціонального забезпечення системи екологічного управління з метою вчинення комплексу організаційних, правових і природоохоронних дій, спрямованих на збереження або відновлення природних місць існування видів, заради яких територія включена до Смарагдової

мережі. Такі заходи можуть передбачати встановлення спеціальних режимів охорони, регулювання господарської діяльності, моніторинг стану природних комплексів, відновлення деградованих оселищ, а також участь зацікавлених сторін – державних органів, місцевої влади, наукових установ, громадських організацій і власників земельних ділянок – у спільному управлінні територією; 3) забезпечення достатньої кількості персоналу, належного рівня підготовки, обладнання й ресурсів (у тому числі фінансових) у відомств, відповідальних за визначення та/або охорону територій, задля належного управління, збереження та здійснення моніторингу таких територій (управлінські ресурси); 4) моніторингу місць існування та загроз, яким вони піддаються [3]. Таким чином, у положеннях Рекомендації № 225 деталізуються практичні аспекти реалізації статті 4 Бернської конвенції та презентується багаторівнева система вимог до держав-учасниць.

Для України це питання має особливе значення, оскільки виконання зазначених міжнародних зобов'язань виступає невід'ємною складовою процесу європейської інтеграції. Зокрема, в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС від 16 вересня 2014 року, у розділі «Охорона природи» Додатка ХХХ до глави 6 «Навколишнє середовище» якої йдеться, крім іншого, й про обов'язок України імплементувати положення двох базових актів вторинного права ЄС у сфері біорізноманіття – Директиви 92/43/ЄС про збереження природних оселищ та дикої фауни і флори й Директиви 2009/147/ЄС про охорону диких птахів, також міститься положення про створення Смарагдової мережі. Відповідно до документа передбачено виконання таких завдань: ухвалення національного законодавства й визначення уповноваженого органу; запровадження заходів, необхідних для збереження територій Смарагдової мережі; створення системи моніторингу стану охорони довкілля, оселищ і видів [4]. Маємо констатувати, що, попри закріплені в Угоді про асоціацію зобов'язання України, протягом двох років із моменту набуття нею чинності так і не були розроблені ні ефективний правовий механізм, ні інституційна основа, тобто не сформовано спеціально уповноваженого органу, здатного забезпечити його практичну реалізацію.

Принагідно зауважити, що проєкт Закону «Про території Смарагдової мережі» від 30.11.2020 [5] було направлено на повторне перше читання ще 15.07.2021. Крім того, його обговорення включено до порядку денного чотирнадцятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, що затверджено Постановою Верховної Ради України від 3 вересня 2025 року № 4586-ІХ [6]. Однак, незважаючи на вищезазначені факти, його розгляд й ухвалення на практиці досі не відбулися. Відсутність таких інституційних і нормативних рішень, на наш погляд, свідчить про структурну невідповідність між задекларованими євроінтеграційними прагненнями держави й фактичною спроможністю правової системи забезпечити імплементацію європейських екологічних стандартів.

Спираючись на все наведене, можемо стверджувати, що інституційно-правовий механізм функціонування територій Смарагдової мережі в Україні наразі не сформований і не закріплений на законодавчому рівні. Більше того, на доктринальному рівні дане питання також не було предметом наукових досліджень.

В юридичній літературі існує думка, що інституційно-правовий механізм складається з двох системоутворюючих елементів, як-от: інституційний та правовий. Перший – це система інституцій, діяльність яких спрямована на виконання функцій державного регулювання, а також дотримання неформальних домовленостей і традицій, що склалися в межах суспільних відносин у певній сфері. Крім того, варто пам'ятати, що інституційно-правовий механізм має знайти відображення в правових нормах, в яких визначатимуться повноваження інститутів і регламентуватиметься їхня взаємодія задля забезпечення функціонування й координації суб'єктів державного управління. Другий (правовий) доцільно розглядати як сукупність взаємопов'язаних юридичних інструментів, закріплених на законодавчому рівні й спрямованих на регулювання суспільних відносин у відповідній сфері [7, с. 9-10]. Враховуючи комплексність і багатогранність питання щодо формування інституційно-правового механізму Смарагдової мережі, вважаємо за необхідне у цій статті дослідити інституційну спроможність державного екологічного управління територіями особливого природоохоронного інтересу.

На нашу думку, інституційно-правовий механізм функціонування територій Смарагдової мережі – це система правових норм, спираючись на приписи яких регулюються відносини з організації, управління, збереження й відновлення охоронюваних природних територій, а також діяльність інституцій (органів державної влади, місцевого самоврядування і громадськості), що забезпечують їх дотримання і виконання.



Однак при його розгляді особливу увагу слід приділити передусім інституційним трансформаціям у сфері екологічного управління, які несуть потенційні ризики для ефективного збереження біологічного й ландшафтного різноманіття в межах територій Смарагдової мережі. Як відомо, на сьогодні головним органом, відповідальним за створення й управління Смарагдовою мережею в Україні, є Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства, у структурі якого наявний Департамент природоохоронних територій та біорізноманіття. До його основних завдань належить формування й реалізація державної політики у сфері охорони, збереження, відтворення і раціонального використання біологічного і ландшафтного різноманіття, а також координація діяльності з розвитку природно-заповідного фонду й територій Смарагдової мережі.

Крім того, вказане Міністерство (згідно з приписами законодавства) як центральний орган виконавчої влади утворено шляхом реорганізації та об'єднання функцій у сфері економічної політики, охорони навколишнього природного середовища й аграрного розвитку. На нього покладено виконання таких завдань, як забезпечення формування національної політики у сфері державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про раціональне використання, відтворення й охорону природних ресурсів, використання й охорону земель, екологічну безпеку, оцінку впливу на довкілля, охорону і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, збереження, відтворення й невиснажливе використання біологічного і ландшафтного різноманіття, формування, збереження й використання екологічної мережі [8].

Не можна оминати увагою й того факту, що Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства» № 903 від 21.07.2025 [8] передбачається ліквідація Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України (строк – не більше шести місяців із дня набрання чинності цією Постановою) і створення інтегрованого Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства, що

ознаменувало зміну структури інституційного-правового механізму охорони довкілля й істотно вплинуло, зокрема, на ефективність державного управління охороною видів дикої флори й фауни в рамках формування Смарагдової мережі. На нашу думку, така інституційна трансформація засвідчує перехід від спеціалізованої моделі екологічного врядування до інтегрованої, але водночас зумовлює появу низки системних ризиків для ефективності охорони довкілля і збереження біологічного й ландшафтного різноманіття.

Пояснимо свою точку зору. По-перше, концентрація функцій екологічного управління у структурі «комбінованого» міжгалузевого центрального органу виконавчої влади може призвести до позбавлення збереження біорізноманіття й охорони природних екосистем пріоритетності. Економічні й аграрні завдання, що зазвичай мають переважно прагматичний характер (зростання ВВП, розвиток аграрного виробництва, підвищення інвестиційної привабливості держави), конкурують із довгостроковими екологічними цілями, які потребують системної підтримки, наукового підґрунтя й превентивного підходу. Як наслідок, стратегічне завдання щодо збереження біорізноманіття ризикує опинитися на периферії державної політики, що знівелює досягнення сталого екологічного розвитку України.

Іншим фактором, який стримує забезпечення належного екологічного врядування, на нашу думку, є концентрація повноважень із формування й реалізації державної екологічної політики, тобто передання їх одному центральному органу виконавчої влади. Така тенденція була характерна як для Міндовкілля, так і для реорганізованого Мінекономіки, яке забезпечує формування й реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки. На підтвердження нагадаємо, що відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 25.06.2020 № 614 «Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів» Міндовкілля було центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України, який забезпечував формування й реалізацію державної політики у сфері збереження, відтворення і невиснажливого використання біологічного і ландшафтного різноманіття, охорони, захисту, використання та відтворення лісів, формування, збереження та використання екологічної мережі [9].

Продовжуючи розгляд питання, зауважимо, що при реформуванні органів, на жаль, не були враховані приписи Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1013-р. [10], а також Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки від 21.07.2021 № 831-р. [11], в яких акцентовано на недоцільності конфлікту між функціями формування державної політики й

окремими функціями з її реалізації; останні мають бути зосереджені не в міністерствах, а в інших центральних органах виконавчої влади.

Вказане підтверджується тим фактом, що на Міністерство економіки, довілля та сільського господарства покладено виконання 570 функцій [8], серед яких відсутні чітко визначені профільні повноваження у сфері формування й функціонування Смарагдової мережі. За нашим переконанням, такий інституційний дисбаланс свідчить про надмірне перевантаження одного центрального органу виконавчої влади управлінськими компетенціями і фактичну відсутність центру координації природоохоронної політики щодо збереження біорізноманіття. Якщо процес ідентифікації та відбору територій Смарагдової мережі здійснюється у форматі міжінституційної взаємодії міністерства з науковими установами (наприклад, Інститутом зоології ім. І.І. Шмальгаузена НАН України), громадськими природоохоронними організаціями і є більш-менш системним, то питання державного управління у сфері функціонування Смарагдової мережі не знаходять належної практичної реалізації.

Виходячи з наведеного, вбачається, що виправданим буде створення окремого центрального органу виконавчої влади на кшталт державного агентства з охорони біорізноманіття, яке мало б чітко визначені регуляторні й адміністративні повноваження, забезпечувало б єдність екологічної політики і здійснювало б комплексний контроль за дотриманням міжнародних стандартів у сфері охорони довкілля. Висловлене набуває ваги з огляду на те, що за такої моделі виконується функція управління й охорони природоохоронними територіями у європейських країнах. Так, на відміну від України, більшість держав – членів ЄС застосовують інституційну модель, що передбачає наявність окремих спеціалізованих міністерств довілля, тобто подібна інституційна архітектура відповідає європейській практиці. Наприклад, у Німеччині, Франції, Польщі та інших державах ЄС [12] функціонують окремі агентства або міністерства довілля з територіальними структурами, що забезпечують як стратегічну, так і операційну сталість політики охорони природи.

Так, у Франції з метою охорони й відновлення біорізноманіття 1 січня 2020 р. створено Французьке агентство з питань біорізноманіття, підпорядковане Міністерству екології Франції. До його основних повноважень і сфер діяльності належить реалізація державної політики у вказаній галузі, поширення знань, проведення досліджень і надання експертизи щодо видів, середовищ існування та їх використання, здійснення екологічного і природоохоронного контролю [13]. Запровадження такої моделі в Україні дозволить позбавитися фрагментарності управління й підвищити ефективність координації між державним і місцевим рівнями.

По-друге, відсутність спеціалізованого органу виконавчої влади, який виконував би виключно функції у сфері довілля, ускладнює транспозицію міжнародних зобов'язань України. Дотримання вимог Бернської конвенції (1979), імплементація Директиви ЄС про оселища (92/43/ЄС) і Директиви про птахів (2009/147/ЄС), а також розвиток Смарагдової мережі потребують постійної міжвідомчої координації та незалежної інституційної системи. У разі віднесення цих завдань до економічного блоку існує загроза «розчинення» екологічних пріоритетів у ширшій палітрі соціально-економічних питань.

По-третє, при поєднанні екологічної та аграрної політики і віднесенні її реалізації до компетенції одного міністерства потенційно може призвести до конфлікту інтересів. Як відомо, українське сільське господарство є одним із найбільш ресурсоемних секторів економіки, який суттєво впливає на стан земель, водних ресурсів і біорізноманіття. З огляду на це за відсутності спеціалізованого екологічного органу державного управління може посилитися домінування аграрних і виробничих інтересів над природоохоронними, а це ризик, бо така ситуація може зумовити подальше порушення цілісності й послідовності державної екологічної політики й ускладнити інтеграцію України у систему європейської правової системи у сфері охорони довкілля, в тому числі формування мережі Natura 2000.

Таким чином, ліквідація Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України і створення інтегрованого Міністерства економіки, довілля та сільського господарства України, хоча й спрямована на оптимізацію управлінських структур, але у перспективі несе істотні ризики для збереження біорізноманіття.

Відсутність профільного органу виконавчої влади у сфері довілля суперечить європейській практиці, де управління природоохоронною політикою зазвичай здійснюється окремими інституціями з чітко визначеними повноваженнями. Це вимагає ґрунтовного аналізу й перегляду інституційної моделі, віднайдення оптимального балансу між економічним розвитком і збереженням довкілля з урахуванням стратегічних міжнародних зобов'язань України.

В умовах євроінтеграційного вектора розвитку України й потреби у забезпеченні реальної дієвості механізмів охорони біорізноманіття найбільш перспективною видається інституційна модель, розроблена в межах проєкту «Збереження природної спадщини для LIFE в Україні» у партнерстві з Міністерством довкілля Чеської Республіки й за активної участі громадськості. Її ключова ідея полягає в побудові тривірневої системи управління, що забезпечує узгодженість державної політики з практичними заходами на місцях [14].

На першому, найвищому, рівні управління функції стратегічного планування і формування державної екологічної політики покладаються на новостворене Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства, яке визначає напрями й ключові орієнтири у сфері збереження дикої флори й фауни та природних середовищ їх існування, тобто розробляє державну політику у відповідній сфері. Другий рівень інституційної архітектури доцільно репрезентувати у вигляді спеціалізованого центрального органу виконавчої влади – Державного агентства природоохоронних територій та біорізноманіття, що безпосередньо провадитиме державну політику у сфері формування та функціонування Смарагдової мережі, перебуваючи в підпорядкуванні вказаного міністерства. На третьому пропонується утворити його регіональні підрозділи, компетенція яких охоплюватиме вжиття заходів із збереження біологічного й ландшафтного різноманіття на місцевому (обласному й міжрегіональному) рівнях. Саме така модель, на наше переконання, забезпечить інституційну цілісність, ефективний розподіл повноважень і дотримання європейських стандартів екологічного врядування у сфері охорони біорізноманіття.

Принагідно зазначити, що згідно з проєктом Закону України «Про території Смарагдової мережі» №4461 від 04.12.2020 планується створення інституційної системи управління територіями Смарагдової мережі, яка передбачає наявність: (1) центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, (2) уповноваженого центрального органу й (3) органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій [5]. Безсумнівно, що у проєкті Закону № 4461 окреслено базові контури інституційної системи управління Смарагдовою мережею, проте залишено відкритим питання профільного органу. Враховуючи хронічну фрагментарність компетенцій та нестабільність інституційного середовища, доцільним видається заснування Державного агентства з охорони біорізноманіття як центрального органу виконавчої влади зі спеціальною компетенцією. Його діяльність має бути спрямована на реалізацію політики у сфері охорони біорізноманіття, забезпечення належного управління природно-заповідним фондом, впровадження менеджмент-планів для територій Смарагдової мережі. Вважаємо, що це дозволить уникнути дублювання функцій і забезпечить концептуальну цілісність екологічної політики України.

Крім того, відсутність профільного органу, до компетенції якого належали б питання координації та комплексного управління територіями Смарагдової мережі, призводить до дублювання повноважень, неузгодженості міжвідомчих рішень і низького рівня управлінської відповідальності за результати діяльності у цій сфері. На сьогодні функції розподілені між Міністерством економіки, довкілля та сільського господарства й органами місцевого самоврядування, через що має місце фрагментарність інституційного забезпечення функціонування Смарагдової мережі.

Перелік повноважень Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства щодо формування державної політики у сфері збереження біологічного і ландшафтного різноманіття вже було наведено вище. У той саме час відповідно до статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції сільських, селищних і міських рад віднесено ухвалення рішень щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні. Крім того, ці органи мають право вносити до відповідних державних органів пропозиції щодо надання природним, історичним, культурним чи науковим об'єктам статусу пам'яток природи, історії або культури, які перебувають під охороною закону [15]. Однак маємо констатувати, що дані повноваження носять загальний характер і не охоплюють специфічних особливостей управління територіями Смарагдової мережі, що, у свою чергу, негативно позначається на ефективності імплементації положень Бернської конвенції, адже відсутність єдиного центру відповідальності унеможливує належну розробку менеджмент-планів, координацію моніторингу стану біотипів і забезпечення стабільного фінансування заходів із збереження й відновлення місць існування.

**Висновки.** Проведений аналіз дозволяє зробити висновок про те, що без налажного інституційного механізму Україна не зможе повною мірою інтегруватися в європейський еколого-правовий простір у сфері формування та функціонування Смарагдової мережі. Сучасна організаційна структура профільного Міністерства економіки, довілля та сільського господарства складна, недостатньо впорядкована й позбавлена автономності у забезпеченні належної системної координації заходів зі створення й управління територіями Смарагдової мережі.

Вважаємо, що вирішенню цього завдання сприятиме заснування спеціалізованого агентства, яке забезпечить централізовану координацію, практичну імплементацію європейських стандартів і посилення ролі України у сфері міжнародної екологічної політики. Відтак, доцільно створити підпорядкований Міністерству економіки, довілля та сільського господарства, самостійний центральний орган виконавчої влади, як-от Державне агентство природоохоронних територій та біорізноманіття, надавши йому повноваження щодо: 1) формування, створення, координації державної політики у сфері охорони біорізноманіття; 2) розроблення та впровадження методології відбору територій Смарагдової мережі відповідно до європейських стандартів; 3) формування планів управління територіями; 4) здійснення моніторингу природоохоронного статусу видів та оселищ тощо.

Варто підкреслити, що європейська модель передбачає інституційну автономію екологічної політики, оскільки вона має кроссекторальний характер і повинна бути інтегрованою в усі сфери державного управління, але не підпорядковуватися жодній із них. Спеціалізовані міністерства виконують роль координаторів, забезпечуючи баланс між економічним розвитком й екологічними пріоритетами. Профільне міністерство має стати головним координатором, здатним збалансувати економічні й екологічні інтереси, що сприятиме збереженню природоохоронних територій, зокрема, територій Смарагдової мережі, як невід’ємної складової сталого розвитку держави.

Констатовано, що сучасна інституційно-правова модель функціонування територій Смарагдової мережі не відповідає вимогам і стандартам ЄС. В Україні інституційні можливості для ефективного екологічного управління територіями особливого природоохоронного інтересу обмежені у всіх ключових вимірах, що актуалізує необхідність модернізації організаційно-правового механізму з метою забезпечення його відповідності європейським стандартам і міжнародним зобов’язанням, а також розробки концептуально цілісної моделі управління, яка інтегрувала б нормативні, організаційні, кадрові, фінансові й координаційні компоненти в єдину систему.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гетьман А.П., Анісімова Г.В. Деякі еколого-правові аспекти забезпечення сталого розвитку України. *Право та інновації*. 2017. № 3. С. 7–17. URL: <https://pti.org.ua/ndipzir/en/article/view/270/209> (дата звернення 15.11.2025).
2. Фелонюк Д.Л. Сучасна екологічна політика України: правові засади інституційно-функціонального забезпечення формування та здійснення: дис...канд. юрид.наук. Одеса, 2023. 247 с.
3. Council of Europe. (2024, December 6). *Recommendation No. 225 (2024) of the Standing Committee on the further clarification of the obligations of Contracting Parties regarding the conservation of Emerald Network sites*. Retrieved from <https://rm.coe.int/2024-rec-225e-recommendation-on-emerald-network-obligations-2791-1393-/1680b2c75d> (дата звернення 16.11.2025).
4. Додаток XXX до глави 6 «Навколишнє природне середовище» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво». URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/ugoda-pro-asociaciyu/30\\_Annex.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/ugoda-pro-asociaciyu/30_Annex.pdf) (дата звернення 24.11.2025).
5. Проект Закону про території Смарагдової мережі від 04.12.2020 № 4461. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70592](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70592) (дата звернення 29.11.2025).
6. Про порядок денний чотирнадцятої сесії Верховної Ради України дев’ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 03.09.2025. *Офіційний вісник України від 10.10.2025*. № 79. Ст. 5408. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4586-IX#Text> (дата звернення 30.11.2025).
7. Обушна Н.І. Інституційно-правовий механізм державного регулювання системи виконавчого провадження в Україні: стан та проблеми реформування. *Державне управління:*



- удосконалення та розвиток. 2025. Вип. 1. С. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156.2025.1.4> (дата звернення 30.11.2025).
8. Деякі питання Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2025 № 903. *Офіційний вісник України* від 26.08.2025. № 66. Ст. 4566. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення 04.12.2025).
  9. Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.06.2020 № 614. *Офіційний вісник України* від 31.07.2020 № 59. Ст. 1353. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення 04.12.2025).
  10. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України № 1013-р від 27.12.2017. *Офіційний вісник України* від 30.01.2018 № 9. С. 64. Ст. 337. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80#Text> (дата звернення 05.12.2025).
  11. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. *Офіційний вісник України* від 10.08.2021. № 61. Стор. 17. Ст. 3842. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>(дата звернення 05.12.2025).
  12. USTAFOR (2013), NATURA 2000 Management in European State Forests, European State Forest Association, Brussels. [https://eustafor.eu/uploads/EUSTAFOR\\_Natura\\_2000\\_Booklet\\_20191218-compressed\\_compressed.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://eustafor.eu/uploads/EUSTAFOR_Natura_2000_Booklet_20191218-compressed_compressed.pdf?utm_source=chatgpt.com) (дата звернення 16.11.2025).
  13. A new public institution, a new force for biodiversity. Office Francias de la Biodiversite. URL:<https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029480a89edc2825a> (дата звернення 04.12.2025).
  14. Реформа системи збереження біорізноманіття: Україна на шляху до ЄС / Аналітичний документ. Львів-Київ. 2025. 75 с. URL: <https://epl.org.ua/wp-content/uploads/2025/04/Reforma-systemy-zberezhennya-bioriznomanittya-Ukrayina-na-shlyahu-do-YES.pdf> (дата звернення 25.11.2025 р.).
  15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 24.11.2025).