

УДК 712.2

Т. Ф. Панченко*професор, доктор архітектури,
завідувач кафедри ландшафтної архітектури***А. А. Голуб***аспірант кафедри ландшафтної архітектури
Київського національного університету будівництва і архітектури*

ЗНАЧЕННЯ ПРИРОДООХОРОННОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДЛЯ СТВОРЕННЯ ТА РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНИХ ПРИРОДНИХ ПАРКІВ

Анотація: у статті аналізується українське законодавство в області містобудування і екології, що регламентує формування національних природних парків, їх розвиток і вплив на екологічну мережу, як складової природно-заповідного фонду України; міждержавні правові акти, що є частиною Пан-Європейської екомережі.

Ключові слова: національний природний парк, природно-заповідний фонд, екомережа, природоохоронні території, регіональний ландшафтний парк, біосферний заповідник.

Термін і поняття «Національний парк» з'явився в США на початку 70-х рр. XIX століття і стосувався питання збереження цінних природних об'єктів для вільного їх відвідування населенням, але за умов виключення цих об'єктів з традиційного утилітарного господарського використання.

Національні природні парки як одна із категорій природно-заповідних територій, широко поширені у світі. Це відносно великі території, на яких охорона природи поєднується з туризмом, екологічним вихованням, організацією відпочинку на природі. У багатьох країнах світу національні парки є своєрідними символами збереження автентичності природного середовища.

Вперше ідея створення національного парку була запропонована президентом США Авраамом Лінкольном, який підписав Акт Конгресу про організацію національного парку Йосеміті (*Yosemite National Park*) у штаті Каліфорнія (30.06.1864). З метою організації цього парку відповідними державними структурами було надано територію для суспільного використання і відпочинку «із заборонаю передачі її третім особам»[1].

Реалізація подібної ідеї була здійснена у 1872 році створенням Єллоустоунського національного парку (*Yellowstone National Park*), який і став першим у світі національним природним парком. Федеральний Уряд взяв на себе пряму відповідальність за цей парк у 1890 році, що сприяло його активному розвитку. З цього приводу американський письменник та

журналіст Wallace Stegner писав, що «національні парки — найкраща ідея американців, — відмінна від королівських заповідників Старого Світу, які аристократи зберігали для себе; вони невід'ємно демократичні та відкриті для всіх» [2]. Для ефективної організації мережі близько 40 національних парків у США було спеціально створено «Національну паркову службу» (*National Park Service, NPS*), якій сьогодні підпорядковано понад 390 природних територій, в тому числі 58 з них мають статус національного парку.

Національні природні парки, починаючи з кінця XIX століття, було створено також в інших країнах світу: так, в Австралії у 1879 році на півдні від Сіднея було організовано Королівський національний Парк (*Royal National Park*); у Канаді — національний парк «Банф» (*Banff National Park*) або парк «Скелястих Гір» виник у 1885 році; у Новій Зеландії — перший національний парк «Тонгаріро» (*Tongariro National Park*) отримав свій статус у 1887 році. В Європі першим національним парком у 1909 році став природний парк «Сарек» (*Sarek*) у Швеції.

На нинішній час у Європі налічується 359 заповідників і національних парків, які є під охороною держави. Після Другої світової війни національні парки було засновано у різних країнах Європи. Це Вануазький національний парк у французьких Альпах (1963р.), національний парк Німеччини — «Баварський ліс» на кордоні з Чехією (1969р.).

Першим національним парком, який було створено у 1980 році на території України, є «Карпатський національний парк». В період 1980-2013 роки отримали відповідний статус ще 46 національних природних парків, які розташовані у 22 областях України та Автономній Республіці Крим.

Для регулювання природоохоронної та містобудівної діяльності на території національних парків в Україні, починаючи з 1992 року, було розроблено та прийнято відповідні закони та постанови Верховної Ради та Кабінету міністрів України, які спрямовано на активізацію створення національних природних парків, як нового типу природно-рекреаційних об'єктів; найбільш важливі документи прямої та опосередкованої дії наведено в табл. 1. Аналіз цих документів свідчить про те, що найбільш вагомим для формування національних природних парків є Закон України «Про природно-заповідний фонд України», в якому *вперше сформульовано поняття* про «національний природний парк»: «Національні природні парки є природоохоронними, рекреаційними, культурно-освітніми, науково-дослідними установами загальнодержавного значення, що створюються з метою збереження, відтворення і ефективного використання природних комплексів та об'єктів, які мають особливу природоохоронну, оздоровчу, історико-культурну, наукову, освітню та естетичну цінність.» [3].

Природоохоронне законодавство України.

Таблиця 1.

№	Основні закони України	Суть документу
1	"Про природно-заповідний фонд України" (16.06.1992)	Визначено правові основи організації, охорони, ефективного використання природно-заповідного фонду України, відтворення його природних комплексів та об'єктів.
2	"Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 - 2015 роки" (21.09.2000)	Передбачено формування екологічної мережі, зміни в структурі земельного фонду з віднесенням частини земель господарського використання до категорій, що підлягають особливій увазі.
3	"Про екологічну мережу України" (24.06.2004)	Врегульовано відносини, між різними суб'єктами господарювання, пов'язані з формуванням, збереженням та раціональним, невиснажливим використанням об'єктів екологічної мережі.
4	«Про Основні засади(стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»(21.12. 2010)	Визначено напрями ефективного використання основних екологічних ресурсів України для охорони та відтворення природних комплексів.
5	«Про генеральну схему планування території України»(7.02. 2002)	Визначає пріоритети та концептуальні вирішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі.
6	"Про регулювання містобудівної діяльності" (17.02.2011)	Встановлено правові та організаційні основи містобудівної діяльності, спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.
№	Основні постанови Верховної Ради України	Суть документу
7	"Про впорядкування управління природними, біосферними заповідниками та національними природними парками" (31.05.1993)	У постанові відзначається особливе значення природних і біосферних заповідників та національних природних парків для збереження унікальних та типових природних комплексів; прийнято рішення щодо розроблення програми оптимального розширення мережі заповідників та національних природних парків.
8	«Про програму перспективного розвитку заповідної справи в Україні" (22.09.1994)	Розроблено програму перспективного розвитку заповідної справи в Україні для збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду як національного надбання; визначено напрями подальшого науково-обґрунтованого розвитку заповідної справи в Україні до 2005 року.
9	"Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки" (05.03.1998)	Визначено основні проблеми, що стосуються негативного стану екологічної ситуації на території України, та напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

В цьому ж законі сформульовано основні завдання, які покладено на національні природні парки: «збереження цінних природних та історико-культурних комплексів і об'єктів; створення умов для організованого туризму, відпочинку та інших видів рекреаційної діяльності в природних умовах з додержанням режиму охорони заповідних природних комплексів та об'єктів; проведення наукових досліджень природних комплексів та їх змін в умовах рекреаційного використання, розробка наукових рекомендацій з питань охорони навколишнього природного середовища та ефективного використання природних ресурсів; проведення екологічної освітньо-виховної роботи.» [3].

Відповідно до законодавства Російської Федерації та Білорусі, а також Австралії, Канади, США використовується спрощений термін «національний парк» з деякими відмінностями функціонально-планувальної організації.

Близькими за сутністю до «національного природного парку» є поняття про «регіональний ландшафтний парк» та «біосферний заповідник», на які розповсюджується ті ж регламенти планувальної організації, що і на національні природні парки.

Згідно діючого українського законодавства територія національних природних парків, регіональних ландшафтних парків та біосферних заповідників повинна мати чітке зонування, враховуючи її рекреаційні, природоохоронні, історико-культурні та інші фактори, з організацією відповідних функціональних зон: заповідної, регульованої рекреації, стаціонарної рекреації та господарську.

Щодо цих функціональних зон у вище згаданому законі визначено режим їх охорони, відтворення та використання: **заповідна зона** - призначена для охорони та відновлення найбільш цінних природних комплексів, режим якої визначається відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників; **зона регульованої рекреації** - для короткострокового відпочинку та оздоровлення населення, огляду особливо мальовничих і пам'ятних місць, влаштування та відповідного обладнання туристичних маршрутів і екологічних стежок; **зона стаціонарної рекреації**- для розміщення готелів, мотелів, кемпінгів, інших об'єктів обслуговування відвідувачів парку; **господарська зона** - для обслуговуючих функцій, спрямованих на виконання покладених на парк завдань; в цій зоні можуть бути розташовані населені пункти, об'єкти комунального призначення, а також землі інших землевласників та землекористувачів, які включено у межі парку, на яких господарська та інша діяльність здійснюється з додержанням вимог та обмежень, встановлених для зон антропогенних ландшафтів біосферних заповідників. [4].

Будь-яка природоохоронна діяльність на території національного природного парку здійснюється відповідно до «Положення про національний

природний парк» та «Проекту організації території національного природного парку», який розробляється з метою охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів і об'єктів, що затверджується центральним органом виконавчої влади у галузі охорони навколишнього природного середовища [3].

Національні природні парки, регіональні ландшафтні парки та біосферні заповідники, які частково є і рекреаційними об'єктами, входять як до складу «Екологічної мережі України» (Закон України «Про екологічну мережу України», 2004р.), так і до загальнодержавної «Схеми розвитку і розміщення місць відпочинку та туризму природних парків і заповідників в Україні» (НДП містобудування, 1983р.) [13].

Однак, на нинішній час, на жаль, в існуючих нормативно-законодавчих актах містобудівного та іншого спрямування, зокрема в Законах України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про курорти», «Про туризм» тощо, формування національних природних парків з містобудівної позиції не регламентується.

Важливим документом міжнародного значення є Закон України «Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки», у якому передбачено *поєднання національної екологічної мережі з екологічними мережами суміжних країн*, що входять до Всеєвропейської екологічної мережі, шляхом створення спільних транскордонних елементів екологічної мережі у межах природних регіонів та природних коридорів, і, зокрема, у національних природних парках, що мають спільні межі: Білорусь-Україна («Прип'ять-Стохід»), Росія-Україна («Деснянсько-Старогутський», «Меотида», «Донецький кряж»), Румунія-Україна («Вижницький»), Молдова-Україна («Нижньодністровський») [4]. Однак, проектних пропозицій щодо планування цих парків, їх інтегрованого управління, спільних міждержавних заходів охорони природи поки що не розроблено.

Що стосується сучасного стану щодо складу та територіальних параметрів об'єктів природно-заповідного фонду України, то на нинішній час він має наступні показники: кількість територій та об'єктів фонду становить 7608, їх загальна площа – 3,2 млн. га (5,4% загальної площі території країни); водної поверхні, що охороняється у межах акваторії Чорного моря 402,5 тис. га. Найбільшу частину природно-заповідного фонду України становлять національні природні парки, що досліджуються автором. (табл. 2) [5].

Слід зауважити, що на даний час, за даними «Червоної книги України», займаючи менше 6,0 % площі території Європи, Україна володіє близько 35,0% її біорізноманіття за чисельністю флори і фауни. Але частка природно-

заповідних територій в Україні, забезпечених відповідним статусом, є значно меншою, ніж у більшості країн Європи, де площі, зайняті під природно-заповідні території, становлять у середньому 15,0 %. [5]. Аналіз статистичних даних за період з 2000-2014 рр. свідчить про те, що площа природно-заповідного фонду України зростає повільними темпами і є недостатньою для забезпечення збереження і відтворення генофонду тварин і рослин та різноманіття природних екосистем, насамперед на Лівобережжі лісостепової зони, у Придніпров'ї та в степовій частині Криму, де під охорону взято лише 0,2-0,7 % територій.

Разом з тим, метою національної екологічної політики є стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції заходів екологічного спрямування, соціально-економічного та містобудівного розвитку України для створення екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем та підвищення показників перспективного їх територіального зростання.

Динаміка та показники розвитку природоохоронних територій.

Таблиця 2.

Категорія територій та об'єктів природно-заповідного фонду	Площа земельних угідь					
	Тис. га			% до загальної площі країни		
	На 1.09.2000р.	На 2005р.	На 2015р.	На 1.09.2000р.	На 2005р.	На 2015р.
Об'єкти з рекреаційною функцією						
Національні природні парки	600	1455	2329	1,0	2,4	3,9
Біосферні заповідники	212	250	301	0,3	0,4	0,5
Регіональні природні парки	160	350	422	0,3	0,6	0,7
Об'єкти з природоохоронною функцією						
Інші категорії природно-заповідного фонду	1427	2200	3223	2,4	3,6	5,3
Всього	2399	4255	6275	4	7	10,4

Враховуючи, що курортно-рекреаційний та туристичний потенціал територіального розвитку згідно закону України «Про Генеральну схему планування території України» становить 14,0% територій, а природоохоронна територія – 10,4% (табл. 2), сумарний показник екологічно сприятливих ландшафтно-рекреаційних та природоохоронних комплексів становитиме в перспективі близько 25,0 % території України, що відповідає високим європейським показникам.

Досягнення вищезазначеної мети можливе за умов не тільки реалізації державної політики, визначеної у сфері природоохоронного та містобудівного законодавства, спрямованого на досягнення національних пріоритетів, але й дотримання положень Конституції України, використання прийнятних директив ЄС, забезпечення впровадження багатосторонніх екологічних угод (конвенцій, протоколів тощо), сторонами яких є Україна та інші держави. [5].

У Постанові Верховної Ради України «Про впорядкування управління заповідниками та національними природними парками» (1994 р.) передбачається «оптимальне розширення мережі заповідників та національних природних парків, зміцнення матеріально-технічної бази, запровадження фінансування їх з державного бюджету окремим рядком». [6].

Одним із стратегічних шляхів розвитку мережі природно-заповідного фонду України відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про Програму перспективного розвитку заповідної справи в Україні» визнано «пріоритет розвитку груп об'єктів високої категорії заповідності, насамперед багатофункціональних (національних природних парків, біосферних заповідників)» [7].

Важливо також акцентувати увагу на законодавчо визначеному напрямі *регіонального розвитку* даних територій. Мережу регіональних об'єктів природно-заповідного фонду і, зокрема, регіональних ландшафтних парків передбачається розширяти за рахунок мінімально антропогенно порушених земель та акваторій. У відповідній постанові зазначено «щоб у кожній фізико-географічній провінції був щонайменше один природний, біосферний заповідник або національний природний чи регіональний ландшафтний парк, де охорона природних комплексів і збереження екологічної рівноваги поєднуюватимуться з організованими формами підготовки кадрів, екологічного виховання, екологічного туризму, регламентованого відпочинку на природі».

Крім того, найбільш цінні екологічні вузли, в тому числі і національні природні парки, рекомендується поєднувати між собою «екологічними коридорами», що матиме особливе значення для збереження біологічного різноманіття, шляхів міграції тварин, стабілізації екологічної обстановки, запобігання розвитку несприятливих природних процесів. [7].

Особливу цінність мають природоохоронні об'єкти, що є *транскордонними*, тобто зв'язуючими ланками Пан-Європейської екомережі.

Україна є Стороною в понад 70 міжнародних двосторонніх та багатосторонніх угодах, пов'язаних з охороною довкілля, бере участь у формуванні Пан-Європейської екомережі відповідно до «Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття» (1995 р.). Ця діяльність поєднується з виконанням міжнародних конвенцій та угод світового, європейського та регіонального рівнів, до яких належать: «Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення головним чином як місця існування водоплавних птахів» - The Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat (Рамсар, 1971р.); Території спеціального збереження «Смарагдова мережа Європи» - Area of special conservation interest (Берн, 1989р.); «Конвенція про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі» - Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Берн, 1979р.); «Севільська стратегія розвитку біосферних резерватів» - Biosphere Reserves: The Seville Strategy (Севілья, 1996р.)

Відповідно до законодавства Російської Федерації та Білорусі, а також Австралії, Канади, США використовується спрощений термін «національний парк» з деякими відмінностями функціонально-планувальної організації.

Таким чином, аналіз діючих в Україні законодавчих документів свідчить про те, що відносно такого територіального об'єкту, як «національний природний парк», існують переважно регламенти екологічного спрямування.

Містобудівні аспекти організації таких парків, а також туристично-рекреаційні особливості їх функціонування не відображено у законодавчому полі.

Разом з тим, «національний природний парк» є не тільки об'єктом інтегрованого функціонування в системі «охорона природи – організація рекреації та туризму – наукова діяльність», але й об'єктом еколого-містобудівного проектування в системі «ландшафтні комплекси – об'єкти культурної спадщини – місця відпочинку та населені пункти».

Недооцінка цих аспектів на законодавчому рівні ставить завдання більш глибокого наукового дослідження цього об'єкту з метою розроблення рекомендацій щодо їх містобудівного проектування з урахуванням екологічних чинників.

Література

1. George Wuerthner. Yosemite: A Visitor's Companion. - Mechanicsburg: Stackpole Books, 1994. - 232с.

2. Wallace Earle Stegner, Richard W. Etulain. Conversations with Wallace Stegner on Western History and Literature.— Nevada : University of Nevada Press, 1983. – 240с.
3. Закон України «Про природно-заповідний фонд України», 16.06.1992, Глава 3, стаття 20, 21
4. Закон України «Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки», 21.09.2000, Розділ 2, пункт 8.
5. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року». Розділ 1, Розділ 4, пункт 4.8.
6. Постанова Верховної Ради України «Про впорядкування управління заповідниками та національними природними парками», 23.12.1993, пункт 3.
7. Постанови Верховної Ради України «Про Програму перспективного розвитку заповідної справи в Україні», 22.09.1994, пункт 3, пункт 5.
8. Закон України «Про генеральну схему», 7.02.2002, Розділ 3, пункт 8.
9. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», 17.02.2011
10. В.В. Товбич «Законодавче забезпечення архітектурно-проектної справи».- Київ: КНУБА, 2010. – 262с.
11. Федеральный Закон Росії «Об особо охраняемых природных территориях" (с изменениями и дополнениями), 14.05.1995, Розділ 3, стаття 12, стаття 15.
12. «Кодекс Республики Беларусь о земле», 23.07.2008, стаття 6.
13. Т.Ф. Панченко «Туристичне середовище: архітектура, природа, інфраструктура».- Київ: Логос, 2009.- 176с.

Аннотация

В статье анализируется украинское законодательство в области градостроительства и экологии, регламентирующие формирование национальных природных парков, их развитие и влияние на экологическую сеть, как составляющей природно-заповедного фонда Украины; межгосударственные правовые акты, являющиеся частью Пан-Европейской экосети.

Ключевые слова: национальный природный парк, природно-заповедный фонд, экосеть, природоохранные территории, региональный ландшафтный парк, биосферный заповедник.

Annotation

This article analyzes the Ukrainian legislation in the field of Urban Development and Ecology, which regulates the formation of national parks, their development and the impact on the ecological network as a part of nature reserve fund of Ukraine, interstate acts as part of the Pan-European Ecological Network.

Keywords: national natural park, nature reserve fund, ecological network, protected areas, regional and scape park, biosphere reserve.