ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.15421/391919>

Кошелюк Т. В.,

*аспірант кафедри трудового, екологічного та аграрного права
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»*

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ЗОНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ПРИРОДНИХ ПАРКІВ В УКРАЇНІ

FEATURES OF FUNCTIONAL ZONING NATIONAL NATURAL PARKS IN UKRAINE

Національні природні парки, як одна із форм природоохоронних об'єктів, найкраще відображають сучасну концепцію щодо соціальної ролі природоохоронних територій, згідно з якою останні не вилучаються зі сфери господарського використання, а опосередковано включаються в нього в якісно нових формах, зокрема через підтримання екологічного балансу у регіонах, збереження специфіки і використання властивостей екосистем.

На відміну від заповідників, національні природні парки виконують надважливу функцію, одночасно поєднуючи завдання природоохоронно-екологічного, так і соціального плану.

У статті представлений аналіз сучасного стану функціонального зонування національних природних парків. Проблема є дуже актуальною, оскільки обмежена кількість досліджень та даних, на які можна було б опиратися. Іншою законодавчою проблемою є відсутність уніфікованої системи щодо розподілу територій між зонами.

У національних природних парках по різному коливається їх співвідношення та кількість. Ця проблема для сучасної природоохоронної діяльності є однією із ключових, спираючись на те, що функціональні зони не тільки іменуються по-різному, а й виконують відмінні функції.

Автор проводить дослідження процесу розробки функціонального зонування, його наукового обґрунтування на етапі проекту організації території національних природних парків. Порівнюються методи і підходи щодо функціонального зонування національних парків. Наводиться приклад судової практики щодо виникнення колізії в установленні меж функціональних зон. Вносяться пропозиції щодо внесення змін в чинне законодавство.

Функціональне зонування дозволяє вирішити конфліктні ситуації. Особливо охоронювані природні території традиційно виконують наступні функції: природоохоронну, науково-дослідну, рекреаційну, освітньо-пізнавальну, охорону культурної спадщини, господарську. Природоохоронна функція нерідко конфліктує з іншими цільовими функціями. Останні можуть поєднуватися між собою: рекреаційна і господарська, рекреаційна і освітньо-пізнавальна.

На виникнення і загострення протиріччя може впливати ряд факторів: соціально-економічна ситуація, екологічна обстановка, сформовані види землекористування та природокористування. Уникнути протиріччя можна за допомогою зонування. Функціональне зонування відображає просторову диференціацію природоохоронних режимів і слідом за цим – диференціацію допустимої і необхідної діяльності. Конкретизація режиму дозволяє регламентувати заходи в межах кожної зони, визначити можливості доступу, оптимальний рівень рекреаційного навантаження, правила внутрішнього розпорядку.

Ключові слова: національний природний парк, природно-заповідний фонд, категорії природно-заповідного фонду, охоронювані території, функціональне зонування.

National natural parks, as one of the forms of nature conservation objects, best reflect the modern concept of the social role of protected areas, according to which the latter are not excluded from the sphere of economic use, but indirectly included in it in qualitatively new forms, in particular, through maintenance of the ecological balance in regions, preservation of specificity and use of ecosystem properties.

Unlike nature reserves, national parks play an overwhelming role, while simultaneously combining the environmental and environmental objectives and the social plan.

The article presents an analysis of the current state of functional zoning of national natural parks. This problem is very relevant at the present time because of the limited amount of research and data that can be relied on. Another legislative problem is the lack of a unified system for distributing territories between zones. National parks vary in their ratio and quantity in different ways.

This problem for modern environmental activities is one of the key, based on the fact that functional zones are not only referred to differently, but also perform excellent functions. The author conducts research on the process of development of functional zoning, his scientific substantiation at the stage of the project organization of the territory of national natural parks. Comparable methods and approaches to the functional zoning of national parks. An example of jurisprudence is presented regarding the occurrence of conflict in the established boundaries of functional zones. Proposals on amendments to the current legislation are made.

Functional zoning allows you to resolve conflict situations. Particularly protected natural areas traditionally perform the following functions: nature conservation, research, recreation, educational and cognitive, cultural heritage protection, and economic. The environmental function often conflicts with other target functions.

The latter can be combined with each other: recreational and economic, recreational and educational-cognitive. The emergence and exacerbation of contradictions can be influenced by a number of factors: the socio-economic situation, the environmental situation, the existing types of land use and nature use. Avoid contradictions by zoning. Functional zoning reflects the spatial differentiation of environmental regimes and, after that, the differentiation of permissible and necessary activities. Specifying the mode allows you to regulate activities within each zone, determine access opportunities, optimal level of recreational load, rules of the internal order.

Key words: national natural park, natural reserve fund, categories of natural reserve fund, protected areas, functional zoning.

Постановка проблеми. Національні природні парки мають вагоме значення для людства загалом, оскільки це охоронювані території природно-заповідного фонду, які поєднують відпочинок та захист природного різноманіття. Саме функціональне зонування території національних природних парків забезпечує поєднання різних видів діяльності, в тому числі і збереження цінних природних комплексів. Тому доцільно провести аналіз нормативно-правового забезпечення функціонального зонування національних природних парків, оскільки це дасть можливість правильно обґрунтувати межі функціональних зон при створенні національних парків, так і перспективи майбутнього розвитку даної категорії природно-заповідного фонду.

Саме визначені завдання і ставляться в основу підготовки статті, загальною метою якої є аналіз функціонального зонування національних природних парків.

Стан дослідження. Науково-теоретичну базу становлять праці таких вчених, як В.П. Брусак, В.О. Крамарець, Н.Д. Красіліч, М.А. Майданський, В.Н. Макаров, Н.Р. Малишева, О.Я. Надорожняк, С.Ю. Попович, Н.Ф. Реймерс, Л.В. Удод, Ф.Р. Штильмарк, П.Т. Ященко.

Виклад основного матеріалу. Національні природні парки як категорія природно-заповідного фонду, природоохоронна територія, яка охороняється від більшості типів людської діяльності та забруднення, мають свої особливості. Важливе значення для організації цих особливо охоронюваних об'єктів має функціональне зонування їх території.

На сучасному етапі розвитку заповідної справи, функціональне зонування відіграє важливу роль у вирішенні проблем територіальної організації національних природних парків. Природно-заповідні території та об'єкти розглядаються як окремі системи, які можуть поділятися за відповідними критеріями на менші територіальні одиниці або об'єднуватися у більші ландшафтні структури. Розмежування охоронюваних територій викликане потребою систематизації режимів збереження екосистем, а об'єднання – необхідністю підвищення репрезентативності територій та об'єктів природно-заповідного фонду, яка підвищується за рахунок створення мережі відділень, філіалів чи інших об'єктів функціонального призначення. Тому для ефективного збереження екосистеми природно-заповідних територій виникає необхідність розділення цих територій на окремі функціональні зони з різними режимами збереження [1].

Функціональне зонування – це поділ певної природоохоронної території на ділянки (функціональні зони), в яких будуть різні режими збереження, відтворення та використання екосистем, природних ресурсів в залежності від особливостей та потреб природних комплексів, що охороняються [2, с. 247].

Поділ території природно-заповідного фонду на певні зони та встановлення диференційованого правового режиму дає змогу як зберегти флору і фауну, так і забезпечити гарантії використання природних ресурсів та ведення господарської діяльності.

У 30-х роках ХХ ст. були перші пропозиції щодо зонування національних парків. Зокрема, професор Д. Кошкарів у 1929 р. заявив про потребу створення мережі національних парків для забезпечення відпочинку населення та збереження цінних природних комплексів. Науковець відстоював ідею організованого туризму, і вважав за доцільне виділення на території національних природних парків трьох зон, зокрема: абсолютної заповідності, для педагогічних цілей, для відпочинку великих мас відвідувачів. Метою було оптимізувати використання території парків та забезпечити виконання ними природоохоронних, дидактичних та рекреаційних функцій [3, с. 295].

Як визначено ч. 3 ст. 21 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» [4], зонування території національного природного парку, рекреаційна та інша діяльність на його території проводяться відповідно до Закону України «Про природно-заповідний фонд України», Положення про національний природний парк та Проекту організації території національного природного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів і об'єктів [5], що затверджується центральним органом виконавчої влади у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Для обґрунтування функціонального зонування території національних природних парків керуються «Програмою Літопису природи для заповідників та національних природних парків» [6].

Згідно ст. 21 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» на території національних природних парків з урахуванням природоохоронної, оздоровчої, наукової, рекреаційної, історико-культурної та інших цінностей природних комплексів та об'єктів, їх особливостей встановлюється диференційований режим щодо їх охорони, відтворення та використання згідно з функціональним зонуванням.

Законом виокремлюються наступні зони: заповідна зона – призначена для охорони та відновлення найбільш цінних природних комплексів, режим якої визначається відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників; зона регульованої рекреації – в її межах проводяться короткостроковий відпочинок та оздоровлення населення, огляд особливо мальовничих і пам'ятних місць; у цій зоні дозволяється влаштування та відповідне обладнання туристичних маршрутів і екологічних стежок; тут забороняються рубки лісу головного користування, промислове рибальство, мисливство, інша діяльність, яка може негативно вплинути на стан природних комплексів та об'єктів заповідної зони; зона стаціонарної рекреації – призначена для розміщення готелів, мотелів, кемпінгів, інших об'єктів обслуговування відвідувачів парку; тут забороняється будь-яка господарська діяльність, що не пов'язана з цільовим призначенням цієї функціональної зони або може шкідливо вплинути на стан природних комплексів та об'єктів заповідної зони і зони регульованої рекреації; господарська зона – у її межах проводиться господарська діяльність, спрямована на

виконання покладених на парк завдань, знаходяться населені пункти, об'єкти комунального призначення парку, а також землі інших землевласників та землекористувачів, включені до складу парку, на яких господарська та інша діяльність здійснюється з дотриманням вимог та обмежень.

На території зони регульованої рекреації, стаціонарної рекреації та господарської зони забороняється будь-яка діяльність, яка призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища та зниження рекреаційної цінності території національного природного парку.

Щодо нормативно-правового регулювання виділення функціональних зон, то потрібно зазначити п. 1.6. Проекту організації території національного природного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів і об'єктів, який з однієї сторони не надає алгоритм зонування території, з іншої – вказує на проведення науково обґрунтованого функціонального зонування території парку та встановлення територіально диференційованого режиму охорони, використання та відтворення його природних комплексів, біологічного і ландшафтного різноманіття, історико-культурних комплексів і об'єктів; п. 2.2. – розроблення картосхеми функціонального зонування території парку.

Важливим є врахування при виокремленні функціональних зон рекомендацій Міжнародного союзу охорони природи (МСОП). На XI Генеральній асамблеї МСОП було вирішено, що в національних парках необхідно застосовувати розділення території на три групи ділянок, а саме: абсолютно природні ділянки; керовані природні ділянки; ділянки незайманої природи [7, с. 23].

Концепція Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року [8] дає певний поштовх в напрямку вдосконалення законодавчої бази природно-заповідного фонду. Згідно програми саме однією із проблем, яка потребує розв'язання, є те, що в останні роки почастишали випадки нецільового використання, вилучення земель та водних об'єктів природно-заповідного фонду, недотримання режимів територій та об'єктів природно-заповідного фонду, зокрема рекреаційного використання.

Також одним із напрямів роботи, визначених Програмою є віднесення земель, на яких розташовані території та об'єкти природно-заповідного фонду, до відповідної категорії. Відповідно, щоб функціональне зонування було правильно проведене, земельні ділянки природно-заповідного фонду повинні належно оформлятися у відповідності до законодавства.

Зонування територій національних природних парків на сьогодні здійснюється для всіх існуючих в Україні національних парків, проте зі специфікою схем зонування для кожного об'єкта. Зокрема, ідеальним вважалося розташування цілісної заповідної зони в центральній частині території, а інших зон – навколо неї, так щоб рівень охоронюваності знижувався відцентрово. Проте існуючі національні природні парки часто мають інше розташування зон, до того ж зони не є цілісними й суцільними, а клас-

терними, тобто представлені набором розрізнених, відокремлених територій.

Зокрема, у Карпатському національному природному парку заповідна зона складається з двох масивів, один із яких розташований у західній частині території, а другий займає південну частину парку. Зовнішнє розміщення й кластерна структура заповідної зони характерні і для Шацького національного парку, тоді як зона інтенсивного рекреаційного використання розташована у центральній частині території.

Це наводить на думку про потребу перегляду типової теоретичної моделі зонування національних природних парків, в яких власне заповідна зона й повинна бути ззовні парку, виконуючи своєрідну «відновлюючи» та «захисну» роль. Це відповідало б і основній меті створення національних природних парків – раціонального рекреаційного використання території з одночасним збереженням цінних ділянок природи від докорінної трансформації.

Національні природні парки організовуються, перш за все, для збереження й відтворення рекреаційного потенціалу, для впорядкування рекреаційних навантажень на територіях, що вже використовуються для неорганізованого туризму чи масово відвідуються населенням для відпочинку у вихідні дні. Таким чином природоохоронна функція національних парків повинна забезпечити довготривалість використання природних ресурсів нових господарських формах. На відміну від заповідників, головною цільовою функцією національних парків повинно бути збереження умов для відпочинку, тоді як охорона інших компонентів природи винятково важлива як спосіб збереження цієї функції [7, с. 24].

Функціональне зонування території національних природних парків є одним із найважливішим рішенням у процесі розробки Проектів організації їхніх територій. З огляду на це, важливою є розробка на еколого-ландшафтних засадах методичних рекомендацій щодо функціонального зонування території національних парків. Зазвичай у 80–90-х роках XX ст. функціональне зонування території національних парків розробляли на засадах природоохоронно-господарського підходу, що ґрунтувався на лісовпорядних матеріалах. Зокрема, цей підхід полягає в природоохоронній оцінці передусім лісових насаджень, а також у врахуванні місцерозташування видів флори, занесених до Червоної книги України в межах природно-заповідного об'єкта. Режимне зонування виявлялось у виділенні підзон основних функціональних зон національних природних парків, що, зокрема, чітко простежується в першому зонуванні найстарішого в Україні Карпатського національного природного парку.

Наприклад, для Карпатського регіону України рекомендовано розмір заповідної зони не менше 30% від загальної площі національних природних парків, проте в жодному з національних парків у вказаному регіоні розміри заповідної зони не перевищують 30%. Найбільшою за площею функціональною зоною в національних парках повинна бути зона регульованої рекреації, проте тільки в двох національних при-

родних парках – Карпатському та «Синевир» ця зона охоплює більшу частину території (51,4 і 51,7%). У національних парках Ужанський, Яворівський, «Сколівські Бескиди» і «Гуцульщина» найбільшою функціональною зоною є господарська, яка займає від 50,7 до 74,7% їхньої території [9, с. 66].

Інший характер має запропонований науковцями еколого-ландшафтний підхід до функціонального зонування, який досліджували науковці В.П. Брусак та М.А. Майданський. Цей метод полягає в комплексному дослідженні та аналізі різноманіття природних ландшафтів регіону розташування національних природних парків і їхніх змін внаслідок господарської діяльності для виділення найзбереженіших ділянок різних ландшафтів на території заповідного об'єкта та ранжування виокремлених ділянок у соціологічному плані на типові, рідкісні й унікальні природно-територіальні комплекси з регіонально-типологічного погляду.

Обов'язковою передумовою функціонального зонування території природно-заповідних об'єктів є великомасштабна ландшафтна карта. У ході розробки функціонального зонування як найдрібніші оперативно-територіальні одиниці треба використовувати лісгосподарські виділи. За характером соціологічної цінності виокремлені ділянки природних ландшафтів належать до цінних природних комплексів, які є основою виділення передусім ділянок заповідної зони.

Ранжування якісно відмінних ландшафтів у межах заповідних об'єктів на типові, рідкісні й унікальні та оцінка сучасного стану їхньої охорони в межах природно-географічних регіонів – це основа для розробки пропозицій з оптимізації території національних природних парків. З урахуванням особливостей території для кожної функціональної зони національного природного парку запроваджують режими охорони та використання природних ресурсів, які є підставою для планування природоохоронної, рекреаційної, еколого-освітньої, науково-дослідної, і господарської діяльності. Забезпечити належний заповідний режим і поліпшити рекреаційне викорис-

тання території національних природних парків дає змогу режимне зонування [9, с. 67].

Проте в Україні не має чіткої системи та уніфікованих рекомендацій, нормативно-правової документації щодо розміщення зон в національних парках. Україна частково керується рекомендаціями міжнародної спільноти у своїй природоохоронній діяльності. Недоліком вітчизняної системи національних парків є недостатньо розвинена інформаційна мережа, що перешкоджає об'єктивному висвітленню реальної ситуації на сьогодні [10, с. 259–260].

Сьогодні зонування території кожного національного парку здійснюється з урахуванням загальних положень і вимог, але переважає конкретний підхід до зонування з врахуванням специфіки та тривалості рекреаційного використання регіону, насиченості рекреаційними об'єктами, характеру природоохоронної значущості об'єктів природи, їх загальнодержавної та регіональної репрезентативності [7, с. 24].

Нерідко виникає безглузда ситуація в правовому плані ситуація, коли при створенні національних парків в територію організованого національного парку входять заповідні урочища, що мають заповідний режим, проте після зонування парку вони не входять в його заповідну зону і як би втрачають свій заповідний статус. Одна з проблем полягає також в необхідності забезпечення балансу між відсотком співвідношення поділу території на заповідну, рекреаційну, культурну та наукову.

Потрібно зауважити, що для забезпечення якісного зонування необхідно дослідити природні комплекси майбутньої природно-заповідної території, провести ряд наукових досліджень з метою визначення необхідного природоохоронного режиму для певних типів екосистем. Зонування національних парків є надзвичайно важливим сьогодні, адже національні природні парки виконують різноманітні функції, для забезпечення яких необхідним є впровадження кваліфікованого зонування. Отже, зонування територій природно-заповідного фонду потребує правового вдосконалення, впровадження міжнародного досвіду, зокрема рекомендацій МСОП.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Поняття про територіальну організацію природно-заповідного фонду. URL: http://manyava.org/publ/prirodno_zapovidna_sprava/prirodno_zapovidna_sprava/ponjattja_pro_teritorialnu_organizaciju_prirodno_zapovidного_fondu/27-1-0-337 (дата звернення: 03.07.2019).
2. Попович С.Ю. Природно-заповідна справа: навч. посіб. /Київ: Аріс-тей, 2007. 480 с.
3. Реймерс Н.Ф., Штильмарк Ф.Р. Особо охраняемые природные территории. Москва : Мысль, 1978. 295 с.
4. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16 червня 1992р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 34. Ст. 502.
5. Про Проект організації території національного природного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів і об'єктів: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 06.07.2005 № 245. *Офіційний вісник України*. 2005. № 31, том 2. Ст. 1913.
6. Про затвердження програми літопису: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 25.11.2002 № 465. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/v465_737-02 (дата звернення: 09.07.2019).
7. Ященко П.Т., Надорожняк О.Я., Крамарець В.О. Про підходи зонування території національного природного парку «Сколівські Бескиди». *Лісове господарство, лісова, паперова і деревообробна промисловість*: міжвідом. наук.-техн. зб. Львів : УкрДЛТУ, 2003. Вип. 28. С. 21–26.
8. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2006 № 70. *Офіційний вісник України*. 2006. № 6, Ст. 315.
9. В.П. Брусак, М.А. Майданський. Функціональне зонування національних природних та регіональних ландшафтних парків Карпатського регіону: сучасний стан, методи і методологія реалізації. *Вісник Львівського університету*. Львів, 2013. Вип. 41. С. 50–69.
10. Удод Л.В. Проблеми зонування національних парків. *Геополітика и екогеодинаміка регіонів*. 2014. Том 10, Вип. 2. С. 258–260.