

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ЗЕЛЕНИХ НАСАДЖЕНЬ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ

*Толкаченко О. В.*

*Одеський державний університет ім. І. І. Мечникова, Одеса, Україна  
E-mail: alena-tolk@mail.ru*

Статтю присвячено дослідженню проблем правового регулювання охорони зелених насаджень населених пунктів. Аналіз законодавства у цій сфері допомагає зробити висновок, що охорона зелених насаджень населених пунктів забезпечується за допомогою широкого комплексу заходів, одним з яких є правове регулювання, спрямоване на формування безпечного для життя і здоров'я людини простору.

**Ключові слова:** правове регулювання, нормативні акти, зелені насадження, юридична відповідальність, правова охорона зелених насаджень.

Важливе значення зелених насаджень населених пунктів (далі – НП) для формування безпечного життєвого простору людини, сприятливого для її проживання, буття, як біологічної істоти, та розвитку, як особистості, обумовлює специфіку правового регулювання суспільних відносин в даній сфері. В цілому, правове регулювання охорони зелених насаджень НП можна визначити як сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері озеленення НП з метою забезпечення сприятливого стану довкілля НП та його поліпшення через застосування заходів щодо збереження об'єктів рослинного світу НП та їх відтворення, а також запобігання шкідливому (хімічному, фізичному та іншому) впливу на ці ресурси. Метою правового регулювання утримання зелених насаджень у населених пунктах України, як більш широкого поняття, ніж охорони цих насаджень, з огляду на п.1.2. Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України, затверджених Наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України №105 від 10 квітня 2006 року [1], можна назвати охорону та збереження зелених насаджень у містах та інших населених пунктах і утримання їх у здоровому впорядкованому стані, створення та формування високо декоративних, стійких до несприятливих умов навколишнього природного середовища насаджень.

Правове регулювання охорони зелених насаджень НП є комплексним, що зумовлене, насамперед, внутрішньою структурою екологічного права та особливостями правового регулювання екологічних відносин в цілому. Так, законодавство у сфері охорони зелених насаджень НП можна систематизувати наступним чином:

1. За предметом правового регулювання:

1.1. Загальні нормативні акти, що закладають основоположні принципи розвитку національного екологічного законодавства: Конституція України [2], міжнародні договори, Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» [3] та інше. При цьому слід зазначити про особливість впливу міжнародного права на правовий режим зелених насаджень НП. Цей вплив може бути щодо загальних стандартів охорони навколишнього середовища та досвіду інших держав у вирішенні певних проблем в цій сфері. Як приклад, можна згадати Стокгольмську декларацію ООН по

навколишньому середовищу (16 червня 1972 року), в якій було проголошене право людини на сприятливе навколишнє середовище, Конвенцію про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини (Париж, 16 листопада 1972 року), Рамкову Конвенцію ООН про зміну клімату (Нью-Йорк, 9 травня 1992 року), Кіотський протокол до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (Кіото, 11 грудня 1997 року), Віденську конвенцію про охорону озонового покриття (Відень, 22 березня 1985 року), Базельську конвенцію про контроль за трансграничним перевезенням небезпечних відходів та їх видалення (Базель, 22 березня 1989 року), Конвенцію про трансграничний вплив промислових аварій (Хельсинки, 17 березня 1992 року) та інше.

1.2. Спеціальні нормативні акти, що регулюють окремі види екологічної діяльності та встановлюють правовий режим окремих об'єктів природи, що забезпечують функціонування зелених насаджень НП. Зокрема, в екологічній науці поширеною є наступна класифікація нормативних актів за об'єктом правового регулювання.

1.2.1. Нормативні акти щодо охорони та використання окремих природних об'єктів: повітря та клімату, заповідних територій, земель та ґрунтів, водних ресурсів, об'єктів тваринного та рослинного світу. З огляду на об'єкт даного дослідження, на окрему увагу заслуговує питання про правове регулювання використання та охорони лісових ресурсів, як різновиду об'єктів рослинного світу, що можуть знаходитися у НП, оскільки їх правовий статус не суміщається з правовим режимом зелених насаджень НП. Так, у ст. 4 Лісового кодексу України [4] зазначено, що до лісового фонду не належать зелені насадження у межах НП, які не віднесені до категорії лісів. А лісом у ст. 1 даного Кодексу визначається: «тип природних комплексів, у якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище». Віднесення земельних ділянок до складу лісового фонду, визначенні їх меж, згідно част.2 ст. 5 Лісового кодексу України, здійснюється в порядку, встановленому земельним законодавством. Враховуючи вищевикладене, слід погодитися зі словами Гетьмана А. П., що: «Визначення Лісовим кодексом України терміна «ліс» (ст.3) та прийняття Закону України «Про рослинний світ» є важливим підґрунтям для остаточного вирішення питання про співвідношення лісової і нелісової рослинності як об'єктів рослинного світу України, що підлягають охороні та використанню» [5, с. 561]. Отже, зелені насадження НП можна назвати різновидом рослинних ресурсів, що знаходяться поза лісами.

1.2.2. Нормативні акти щодо здійснення певних видів екологічно-небезпечної діяльності: наприклад, біотехнології та генної інженерії, меліорації, поводження з відходами, звернення з окремими видами речовин, пестицидами, агрохімікатами та інше.

1.2. Нормативні акти інших галузей права, які доповнюють правовий режим зелених насаджень НП. При цьому слід зазначити, що правовий режим зелених насаджень НП, як й інших природних ресурсів, містить дві форми взаємодії суспільства та природи: економічну (що полягає у споживанні природних ресурсів) та екологічну (змістом якої є охорона природи) [6, с. 2]. Специфіка використання зелених наса-

джень НП полягає в тому, що таке використання не передбачає їх фізичне знищення в цілому, тобто відбувається користування цими природними об'єктами. Зокрема, Колбасов О. С. писав: «...таке просте слово, як користування, юридично багатозначне. З однієї сторони, користування як фізична діяльність по вилученню корисних властивостей з навколишнього природного середовища, з другої сторони, користування взагалі як титул володіння яким-небудь природним об'єктом» [7, с. 479]. При фізичному знищенні вищезазначений природний об'єкт втрачає статус зелених насаджень НП та набуває рис певного матеріалу чи товару, що, насамперед, регулюється цивільним законодавством. У зв'язку з цим виникає питання чи можливо розглядати зелені насадження НП як нерухомість та взагалі який їх статус за цивільним законодавством.

У цивільному законодавстві України (зокрема, у ст. 177 Цивільного кодексу України [8] (далі – ЦК України) природні ресурси, в тому числі зелені насадження, не виділяються окремо, як об'єкти цивільних прав. В той же час окремі види зелених насаджень НП можна розглядати як нерухомі речі, визначення яких закріплене у п.1 ст. 181 ЦК України: «до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення». Окрім цього, як зазначає Щуплецова Ю. І.: «віднесення їх до нерухомості виправдано тим, що об'єкти нерухомості та угоди з ними підлягають обов'язковій державній реєстрації. Всі зелені насадження на території населених пунктів знаходяться на спеціальному обліку у комітетах по екології відповідного рівня, а також у земельних комітетах як приналежність земельних ділянок»[9, с. 13].

З огляду на те, що окремі зелені насадження, зокрема, багаторічні, не можливо без спричинення їм шкоди відділити від земельної ділянки, їх можна розглядати, як особливий вид речі – приналежність, щодо головної речі – земельної ділянки. Так, п.1 ст.186 ЦК України визначає: «Річ, призначена для обслуговування іншої (головної) речі і пов'язана з нею спільним призначенням, є її приналежністю». В даному випадку, логічним є, що, згідно п.2 ст. 186 ЦК України: «Приналежність слідує за головною річчю, якщо інше не встановлено договором або законом», – тобто при укладенні цивільного договору щодо земельної ділянки до нового власника, оренда-ря переходять відповідні права й щодо цих зелених насаджень.

Таким чином, зелені насадження є майном особливого роду та мають ознаки: нерухомого майна, як майна, відділення якого неможливе без нанесення великої шкоди його призначенню; подільної речі, оскільки можливий їх поділ в натурі без зміни цільового призначення (разом з земельною ділянкою, на якому вони розташовані); складної речі, оскільки утворюють разом з землею єдине ціле, що використовується як одна річ; приналежності до землі, оскільки пов'язані з нею загальним цільовим призначенням; речі, що приносить доходи, правами на які володіють особи, що використовують насадження на законній підставі. Слід також відмітити, що як особливий вид нерухомості, зелені насадження знаходяться у вільному обігу. В даний час ні цивільне, ні земельне, ні лісове законодавство не встановлюють для них обмеження чи заборону обігу [9, с. 14]. Поряд з цим, зелені насадження НП є самостійним об'єктом правового регулювання, що має власну цінність, обумовлену, на-

самперед, різноманітністю їх функціонального призначення. Отже, вищевикладене свідчить про те, що в даній сфері суспільних відносин актуальним залишається питання про правову охорону цих ресурсів.

Слід зазначити також про особливості правового регулювання юридичної відповідальності в цій сфері. В загальнотеоретичній науці її традиційно класифікують за галузевою приналежністю: кримінальна, дисциплінарна, адміністративна та цивільно-правова відповідальність. Ці види юридичної відповідальності застосовуються також у сфері охорони зелених насаджень НП, якщо було одночасне порушення правових норм відповідної галузі права. В той же час слід зазначити, що: «Класифікація видів юридичної відповідальності за галузевим принципом зовсім не означає, що повинні існувати стільки видів юридичної відповідальності, скільки існує галузей права. Це обумовлено тим, що ряд галузей права, особливо ті, що називаються комплексні (земельне, водне, гірське тощо), позичають метод правового регулювання з інших галузей. Наприклад, земельні та водні відносини забезпечуються у своєму здійсненні кримінальними, адміністративними та матеріальними санкціями» [10, с. 30]. Певний вид юридичної відповідальності застосовується індивідуально в кожному конкретному випадку в залежності від характеру та змісту вчиненого правопорушення, що відповідає ч. 2 ст. 61 Конституції України.

2. За юридичною силою та формою нормативно-правового акту (джерелами права) можна виділити:

- а) законодавчі акти та міжнародні договори;
- б) нормативно-правові акти органів управління (виконавчої влади);
- в) правові звичаї та судова практика;
- г) правова доктрина (юридична наука);
- д) нормативні акти суб'єктів приватного права та договори;
- є) акти суб'єктів публічного права, в тому числі суспільних організацій тощо.

3. За суб'єктом прийняття вирізняють акти, що були видані Президентом, парламентом, урядом, органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування вищим судовим органом та інше.

4. За територіальним (просторовим) поширенням дії нормативних актів розрізняють нормативні акти, дія яких поширюється на всю територію України, регіональні та локальні нормативні акти. В силу особливостей досліджуваного в цій сфері предмету правового регулювання дана класифікація є широко застосовуваною у сфері охорони зелених насаджень НП. На додаток до цього слід зазначити, що специфіка правового режиму зелених насаджень НП полягає в тому, що в межах НП об'єкти рослинного світу можуть створювати як природні екологічні системи, так й існувати в межах штучно створених людиною екосистем. Таким чином, правове регулювання в цій сфері здійснюється за двома напрямками: 1) охорона та використання природних екосистем; 2) створення, використання та охорона штучних екосистем. При цьому слід зазначити, що науковий підхід в однаковій мірі застосовується у природоохоронній діяльності щодо кожного з цих видів екосистем.

В цілому метою правового регулювання охорони зелених насаджень НП можна назвати зменшення антропогенного впливу на об'єкти рослинного світу в НП, створення сприятливих умов для їх відновлення та відтворення, а також створення умов

для збереження рідкісних та таких, що перебувають під загрозою зникнення об'єктів рослинного світу з врахуванням особливостей розвитку певного НП. Законодавство в цій галузі містить норми рекомендаційного, пояснювального і диспозитивного характеру. При цьому чітко зазначається, що не повинна бути завдана шкода ні зеленим насадженням, ні населенню, ні архітектурно-будівельному ансамблю тощо. Законодавство чітко описує весь процес зеленого будівництва. Проблема в цій галузі суспільних відносин полягає не в тому, що не виконується відповідне законодавство, а в його не регламентованості. Так, на нашу думку, було б доцільним здійснити ревізію правових норм в цій сфері та більш строго регламентувати озеленення НП в частині юридичної відповідальності, а також необхідно передбачити ефективний організаційно-правовий механізм реалізації даних норм та конкретизувати юридичну відповідальність.

Таким чином, можна зробити висновок, що охорона зелених насаджень НП забезпечується за допомогою здійснення широкого комплексу взаємопов'язаних заходів, одним з яких є й правове регулювання, як юридичний захід, спрямований, перш за все, на забезпечення екологічної безпеки у місці проживання людей. А правову охорону зелених насаджень НП в цілому можна визначити як закріплену в законодавстві систему організаційних, правових, економічних та інших заходів, спрямованих на запобігання забрудненню, засміченню та вичерпанню (виснаженню) цих природних ресурсів та організацію їх раціонального використання з метою задоволення екологічних, естетичних та інших інтересів населення, а також спрямованих на ліквідацію негативних явищ і поліпшення стану об'єктів рослинного світу.

#### Список літератури

1. Правила утримання зелених насаджень у населених пунктах України, затверджені Наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України №105 від 10.04.2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 31. – Ст 2276.
2. Конституція України від 28.06.96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.91 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
4. Лісовий кодекс України від 21.01.94 // Голос України від 13.04.1994.
5. Гетьман А.П. Правова охорона і використання рослинного світу // Екологічне право України. Акад. курс : [підручник] / [За заг. ред. Ю. С. Шемшученка] / А. П. Гетьман. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка». – 870 с.
6. Петров В. В. Экологическое право России: [учебник для вузов] / В. В. Петров. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – 557 с.
7. Колбасов О. С. Коренные понятия экологического права / О. С. Колбасов // Сборник материалов научно-практических конференций «Экологическое право России» (Юбилейный выпуск. 1995-2004 г.г.). – М. : ТИССО. – . – Том 1. – 2004. – С. 475-479.
8. Цивільний Кодекс України від 16.01.2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
9. Щуплецова Ю. И. Правовая охрана зеленых насаждений в городах: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.06 / Ю. И. Щуплецова – М., 2000. – 165 с.

10. Шемшученко Ю. С., В Мунтян. Л., Розовский Б. Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды / Ю. С. Шемшученко, В. Л. Мунтян, Б. Г. Розовский. – К. : Наукова думка. – 280 с.

**Толкаченко Е. В. Правовое регулирование охраны зеленых насаждений населенных пунктов / Толкаченко Е.В. // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 2. 2010. – С. 351-356.**

Рассматривая проблемы и особенности правового регулирования охраны зеленых насаждений в населенных пунктах, осуществлена попытка систематизировать законодательство в этой сфере. Делается вывод о необходимости создания эффективного организационно-правового механизма реализации правовых норм и конкретизации юридической ответственности.

**Ключевые слова:** правовое регулирование, нормативные акты, зеленые насаждения, юридическая ответственность, правовая охрана зеленых насаждений.

**Tolkachenko E. Legal regulation of conservation of green plantings in settlements / Tolkachenko E. // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. Series: Juridical Sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 2. 2010. – P. 351-356.**

Considering the problems and peculiarities of legal regulation of conservation of green plantings in settlements, an attempt to systematize the law in this field was undertaken. Conclusion about the necessity to create an effective organizational and legal mechanism of implementation the legal regulations and concretization of legal liability is done.

**Keywords:** legal regulation, regulations, green planting, legal responsibility, legal conservation of green planting.

*Надійшла до редакції 19.10.2010 р.*