

УДК 711.4:712.41:351.777.83

О. В. Толкаченко

здобувач

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,

кафедра цивільно-правових дисциплін

Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЗЕЛЕНИХ НАСАДЖЕНЬ У МІСТАХ

Стаття присвячена дослідженню проблем охорони зелених насаджень у містах, вирішенню питання про визначення правового статусу зелених насаджень у містах та особливостей їх правового режиму.

Ключові слова: зелені насадження, озеленення міста, об'єкт благоустрою зеленого господарства, об'єкт озеленення, функція зелених насаджень.

В кінці минулого століття увага екологів-правознавців почала перемищуватися зі сфери традиційного місцезнаходження природних ресурсів до сфери виробництва та споживання, які пов'язані з їх використанням, і в тому числі до сфери міста. Таким чином, почали виокремлювати екологічну складову соціальної сфери людського буття. При цьому законодавство та наука екологічного права були спрямовані на вирішення питання забруднення води, повітря, підвищеного рівня шуму та відходів тощо. Питання про охорону зелених насаджень у містах залишалося поза увагою екологів-правознавців. Пояснити це можна, насамперед, тим, що озеленення виконувалося за державними програмами і суттєві проблеми з їх виконанням не виникали. З моменту проголошення Україною незалежності фінансування природоохоронних програм знаходиться на низькому рівні та й механізм їх реалізації в сучасних умовах є малоефективний, що негативно відобразилось на якісному стані довкілля. На додаток до цього слід зазначити про активізацію міграційних процесів у місто, будівельної діяльності та її хаотичний характер, що загострило проблему охорони зелених насаджень у містах. Вирішення однієї проблеми, житлової площі, створило іншу — проблему охорони зелених насаджень у містах. В екологічному праві окремі аспекти даного питання досліджували В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, С. О. Боголюбов, Л. О. Бондар, М. М. Бринчук, Ю. О. Вовк, П. О. Гвоздик, А. П. Гетьман, І. І. Каракаш, О. С. Колбасов, В. В. Костицький, Н. Р. Малишева, В. Л. Мунтян, В. В. Петров, Ю. С. Шемшученко та інші. При цьому слід зазначити про відсутність ґрунтового наукового дослідження, у якому були б систематизовані наявні в еколого-правовій науці знання та враховані положення чинного законодавства України щодо охорони зелених насаджень у містах. Особливу увагу слід надати визначенню поняття “зелені насадження у містах”, його місця у системі чинного законодавства України та виявленню його особливостей. Логічно, що зелені насадження у містах є складовою

навколишнього природного середовища, правовий зміст якого є достатньо дослідженим в екологічному праві. Так, Л. О. Бондар *навколишнє природне середовище міста та інших населених пунктів* пропонує розглядати як “сукупність взаємопов’язаних між собою природних та природно-соціальних факторів місць масового проживання населення держави, що безпосередньо впливають на життєзабезпечення людини” [1, с. 300]. При цьому слід зазначити, що навколишньому середовищу міст як частині цілого властиві багато які риси навколишнього середовища в цілому. Таким чином, не дивно, що зелені насадження міста в сучасній еколого-правовій науці розглядаються як складова рослинного світу.

Ст. 3 Закону України “Про рослинний світ” [2] **рослинний світ** визначила як сукупність усіх видів рослин, грибів та утворених ними угруповань на певній території. Отже, зелені насадження міста є *складовою рослинного світу* і можуть розглядатися як *природні рослинні угруповання*, визначення яких, згідно зі ст. 3 Закону України “Про рослинний світ” є наступним: **“природні рослинні угруповання** — сукупність видів рослин, що зростають в межах певних ділянок та перебувають у тісній взаємодії як між собою, так і з умовами довкілля”. Відповідно до ст. 4 Закону України “Про рослинний світ” виділяють природні рослинні ресурси загальнодержавного значення та місцевого значення, що впливає на правовий режим їх використання та охорони.

Досить лаконічне визначення зелених насаджень було надане у п. 2.1. Наказу Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України “Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України” № 105 від 10 квітня 2006 року (надалі — Наказ Мінбуду України № 105): “Зелені насадження — дерева, чагарникова, квіткова та трав’яна рослинність природного і штучного походження на визначеній території населеного пункту” [3]. Поза увагою даного визначення залишились гриби, що не викликає заперечень. Гриби є об’єктами рослинного світу, але зеленими насадженнями, з огляду на біологічні властивості грибів, їх навряд чи можна назвати.

Однією з важливих особливостей зелених насаджень у містах, що відрізняє їх від інших об’єктів рослинного світу, є обмеженість ареалу зростання цих об’єктів територією населеного пункту, яка має юридично закріплені межі та інші характеристики, як, наприклад, кількість населення, що є передумовою для надання даному пункту правового статусу “місто”. **Територія**, відповідно до част. 1 ст. 1 Закону України “Про планування і забудову територій” [4], є частиною земної поверхні у визначених межах (кордонах) з властивими їй географічними положеннями, природними та створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також з повітряним простором та розташованими під нею надрами. Таким чином, можна погодитись з думкою Н. Р. Малишевої та Ю. С. Шемшученка про те, що місто можна розглядати як відокремлену економіко-екологічну систему [5, с. 16–17] та як комплексне утворення, що виконує економічну та соціальну функцію. Зокрема, В. В. Петров свого часу зазначав, що: “сучасне місто — великий соціальний організм, що включає комплекс еколого-еко-

номічних, географічних, архітектурно-будівельних, культурно-побутових особливостей” [6, с. 444].

З врахуванням цієї особливості зелених насаджень у містах та з огляду на соціальну діяльність людини, в чинному законодавстві дані об’єкти розглядаються як *елемент архітектурно-просторової композиції забудови* (ст. 13 Закону України “Про планування і забудову територій”) та, згідно ст. 21 Закону України “Про благоустрій населених пунктів” [7], — як *елементи благоустрою*.

Кожен з об’єктів благоустрою населених пунктів, визначених п. 1 ст. 13 Закону України “Про благоустрій населених пунктів”, підлягає озелененню. **Озеленення міста** можна розглядати як комплекс робіт по насадженню, використанню, охороні та відтворенню об’єктів рослинного світу у містах з метою забезпечення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля. Озеленення є однією з тих природно-соціальних умов та процесів, які, як зазначав Л. О. Бондар, “припускають формування об’єкту, який відомий природі та залучений до природної екосистеми” [1, с. 300].

При здійсненні озеленення територій важливо враховувати *державні, громадські та приватні інтереси*. Зокрема, згідно з положеннями Закону України “Про планування і забудову територій”, забезпечення сталого розвитку населених пунктів з урахуванням громадських і приватних інтересів є завданням та принципом даної діяльності.

Беззаперечно, озеленення є важливою складовою утримання території в належному стані та, згідно з п. 1 ст. 1 Закону України “Про благоустрій населених пунктів”, розглядається як *елемент благоустрою населених пунктів*. Елементи благоустрою входять до складу об’єктів благоустрою, за винятком меморіальних комплексів та об’єктів монументального мистецтва, фонтанів [3]. При цьому слід зазначити, що чинне законодавство України виділяє об’єкти благоустрою, на території яких розташовані зелені насадження, в окрему категорію “об’єкт благоустрою зеленого господарства”: **“Об’єкт благоустрою зеленого господарства — об’єкт благоустрою, на території якого розташовані зелені насадження”** [3]. Згідно п. 3.1. Наказу Мінбуду України № 105, до об’єктів благоустрою у сфері зеленого господарства населених пунктів належать: парки, парки культури та відпочинку, парки — пам’ятки садово-паркового мистецтва, гідропарки, лугопарки, лісопарки, буферні парки, районні сади; дендрологічні, національні, меморіальні парки та інші; сквери; міські ліси; зони рекреації; зелені насадження в охоронних та санітарно-захисних зонах, зони особливого використання земель; прибережні зелені насадження; зелені насадження прибудинкової території. Зелені насадження сприяють максимальному використанню об’єктів благоустрою відповідно до їх функціонального призначення.

Територія, що призначена для озеленення та на якій передбачається здійснення реконструкції і проведення капітального або поточного ремонтів об’єктів зеленого фонду, чинним законодавством України визначається як **об’єкт озеленення** [3]. Серед об’єктів благоустрою, перелік яких наведений у п. 2.1. Наказу Мінбуду України № 105, можна виділити наступні

об'єкти озеленення: ботанічні сади, бульвари, вуличні насадження, газони, гаї, квітники, клумби, ландшафт, лісопарк (буферний парк), лугопарк, міський ліс, парк, рабатки, сади, сквери, урочище тощо. Кожен з цих об'єктів поділений на *відповідні зони*. Наприклад, у п. 2.1 Наказу Мінбуду України № 105 виділені наступні зони:

Буферна зона — окраїнна частина парку або додатково виділена і освоєна сусідня територія для масового відпочинку населення з метою зменшення рекреаційного навантаження на культурно-історичну зону парку.

Комплексна зелена зона — сукупність міських і приміських насаджень, межі якої наносяться на картографічні матеріали органами архітектури (на генеральні плани, схеми та проекти районного планування), лісогосподарськими органами (на плани лісонасаджень) місцевих органів самоврядування.

Рекреаційна зона — спеціально виділена генеральним планом і організована територія в місті і зеленій зоні, призначена для відпочинку населення.

Санітарно-захисна зона — озеленена територія спеціального призначення, яка розділяє (відокремлює) сельбищну частину міста від промислових підприємств, та інші.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що зелені насадження у містах є об'єктами рослинного світу, елементами благоустрою та елементами архітектурно-просторової композиції забудови. Від інших елементів благоустрою вони відрізняються, насамперед, природним походженням, у зв'язку з чим є об'єктом екологічного права України.

Зелені насадження міста можна класифікувати наступним чином:

1) *за функціональним призначенням*:

- захисна рослинність (як підвид цього виду рослинності, з огляду на ст. 21 Закону України “Про благоустрій населених пунктів”, можна виділити снігозахисні та протиерозійні зелені насадження);
- озеленюючі насадження;
- декоративна рослинність;
- плодова рослинність [6, с. 456];

2) *за місцезнаходженням*: що знаходяться уздовж вулиць і доріг, в парках, скверах, на алеях, бульварах, в садах, в інших об'єктах благоустрою загального користування, санітарно-захисних зонах, на прибудинкових територіях;

3) *в залежності від правового режиму озеленого об'єкту благоустрою*, згідно п. 2. 1. Наказу Мінбуду України № 105, зелені насадження у містах можуть бути класифіковані наступним чином:

Зелені насадження загального користування — зелені насадження, які розташовані на території загальноміських і районних парків, спеціалізованих парків, парків культури та відпочинку; на територіях зоопарків та ботанічних садів, міських садів і садів житлових районів, міжквартальних або при групі житлових будинків; скверів, бульварів, насадження на схилах, набережних, лісопарків, лугопарків, гідропарків і інших, які мають вільний доступ для відпочинку.

Зелені насадження обмеженого користування — насадження на територіях громадських і житлових будинків, шкіл, дитячих установ, вищих та середніх спеціальних навчальних закладів, профтехучилищ, закладів охорони здоров'я, промислових підприємств і складських зон, санаторіїв, культурно-освітніх і спортивно-оздоровчих установ та інші.

Зелені насадження спеціального призначення — насадження транспортних магістралей і вулиць; на ділянках санітарно-захисних зон довкола промислових підприємств; виставок, кладовищ і крематоріїв, ліній електропередач високої напруги; лісомеліоративні, водоохоронні, вітрозахисні, протиерозійні, насадження розсадників, квітникарських господарств, пришляхові насадження в межах населених пунктів.

Дана класифікація не є остаточною і може бути розширена в залежності від критерію, який береться за основу відповідної класифікації. Не останню роль у “відкритих” межах даної класифікації відіграє різноманітність функціонального призначення зелених насаджень у містах. Так, з огляду на ст. ст. 4, 9, 14, 15, 17–20 Закону України “Про рослинний світ” та враховуючи, що зелені насадження є об’єктами рослинного світу, можна визначити наступні **функції зелених насаджень у містах**:

1. Природоохоронна: дана функція зумовлена тим, що, як вище було зазначено, зелені насадження у містах є об’єктами рослинного світу та важливою складовою екосистеми міста та навколишнього природного середовища в цілому.

2. Рекреаційна: на розвиток та підтримання даної функції чинне законодавство встановлює відповідні вимоги до об’єктів благоустрою; як приклад, можна навести вимоги щодо благоустрою спортивних газонів, закріплені у п. 9.5.2. Наказу Мінбуду України № 105.

3. Оздоровча: дана функція зумовлена, перш за все, конституційним правом людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50 Конституції України [8]).

Охорона здоров'я людини може бути пов'язана як безпосередньо з її захистом від фізичного ушкодження та смерті, при якому зелене насадження розглядається як травматичний об’єкт та джерело небезпеки, так й від поширення різних хвороб та розмноження шкідників тощо. У будь-якому випадку реалізація даної функції сприяє попередженню такому використанню зеленого насадження, що буде створювати небезпеку для здоров'я та життя людини.

Так, законодавством чітко визначене поняття аварійного дерева: “*Аварійне дерево* — це дерево, яке може становити загрозу для життя і здоров'я пішоходів, транспортних засобів, пошкодити лінії електропередач, будівлі і споруди або перебуває у пошкодженному стані внаслідок снігопадів, вітролому, урагану та інших стихійних природних явищ чи за наявності гнилої серцевини стовбура, значної суховершинності, досягнення вікової межі” [3]. Окрім цього, чинним законодавством України встановлені обмеження щодо використання природних ресурсів. Наприклад, ст. 22 Закону України “Про рослинний світ” з метою охорони здоров'я населення, за-

побігання захворюванню тварин та заподіяння збитків рослинному світу, господарюючим суб'єктам встановлює заходи, спрямовані на *регулювання поширення і чисельності окремих видів дикорослих рослин* (отруйних, наркотиковмісних, карантинних тощо). А згідно з п. 8. 8. 10. Наказу Мінбуду України № 105 не рекомендується висаджувати на території населених пунктів, а також вирощувати в розсадниках деревні рослини, які викликають *алергійні захворювання* (тополя біла, канадська та інші породи).

Опосередковано спрямованими на захист здоров'я населення є *санітарно-профілактичні заходи* із захисту зелених насаджень, визначені част. 3 розділу 11 Наказу Мінбуду України № 105 як одні з найголовніших в цій системі: “Їхнє завдання полягає в усуненні джерел інфекцій і недопущенні виникнення вогнищ шкідників і хвороб. З цією метою у міських зелених насадженнях збирають опале листя, хвою, шишки, сухі гілки та загиблі рослини. Обрізують також хворі і всохлі гілки, обкоровують і корчують пеньки, знищують плодові тіла грибів. Особливе місце в заходах, спрямованих на оздоровлення і продовження віку дерев, є лікування ран і пломбування дупел”.

4. Культурно-освітня, естетична, виховна та науково-дослідна: зумовлена, перш за все, різноманітністю та широкою сферою людської діяльності у місті, об'єктом якої може бути зелене насадження. Як лаконічно зазначив І. І. Каракаш, “Вони є об'єктами естетичного сприйняття, привносять різноманіття в однотипність міського ландшафту та сприяють покращенню фізичного та морального стану їх мешканців” [9, с. 226].

5. Господарська: пов'язана з позиціонуванням зелених насаджень перш за все як об'єкту природокористування та з можливістю вилучення їх корисних властивостей з метою задоволення споживацьких та інших потреб людини, суспільства.

На розвиток положень даного Закону п. 4.1. Наказу Мінбуду України № 105 декларував, що: “об'єкти благоустрою зеленого господарства використовуються відповідно до їх функціонального призначення для забезпечення сприятливих умов життєдіяльності людини на засадах їх раціонального використання та охорони і утримання відповідно до цих Правил”. Функціональне призначення цих об'єктів залежить від цільового призначення земельних ділянок, на яких вони розташовані.

При цьому слід зазначити, що підзаконні нормативні акти в цій сфері максимально врегульовують питання щодо озеленення кожного об'єкту благоустрою. Як приклад, можна навести декоративні газони, які, згідно з п. 9.5.1. Наказу Мінбуду України № 105, поділяються на партерні газони, звичайні садово-паркові газони, лучні газони та мавританські газони. Для озеленення кожного з цих видів газонів передбачаються певні види зелених насаджень з врахуванням їх біологічних характеристик та функціонального призначення газону. Так, щодо мавританських газонів у п. 9.5.1.4. Наказу Мінбуду України № 105 встановлено наступне: “Їх створюють на місці звичайних садово-паркових чи лучних газонів, рідше окремі квіткові групи і плями можна влаштовувати також на фоні партерних газонів. Мавританські газони влаштовують із суміші малокущуватих

злаків (однорічних і багаторічних) з квітковими рослинами (гіпсофілою, іберісом, аліссумом, льонком, нагідками, настурцією, маком, портулаком, багаторічним льоном тощо). Можна широко використовувати рослини природної флори: гвоздики-трав'янки, герань лучну, конюшину червонувату й білу, дзвоники, жовтець їдкий, незабудку тощо)".

Вищезазначені функції зелених насаджень у містах тісно пов'язані з метою їх використання, а мета використання рослинних ресурсів, як відомо, впливає на правовий режим їх використання (в загальному чи спеціальному порядку). При цьому не слід плутати правовий режим використання рослинних ресурсів з видами зелених насаджень, визначеними у п. 2.1. Наказу Мінбуду України № 105. Дана класифікація, як вище було зазначено, пов'язана не з правовим режимом використання зелених насаджень, а з правовим режимом використання озелених об'єктів благоустрою.

Таким чином, зелені насадження міста є важливою складовою навколишнього природного середовища міста, що шляхом реалізації різноманітного функціонального призначення беруть участь у формуванні безпечного життєвого простору людини, сприятливого для її проживання, буття як біологічної істоти та розвитку як особистості.

Такий широкий обсяг функціонального призначення зелених насаджень у містах, їх значення для безпечного та гармонійного розвитку сучасного суспільства, а також загострення проблеми ефективного забезпечення охорони зелених насаджень у містах, впливає на активне формування відповідної законодавчої бази. У зв'язку з цим можна говорити про формування специфічного правового режиму в даній сфері, що потребує додаткового дослідження та наукового обґрунтування за допомогою визначення та викладення основних положень використання та охорони зелених насаджень у містах.

Література

1. Бондарь Л. А. Правовая охрана окружающей природной среды в городах и других населенных пунктах // Экологическое право Украины: Курс лекций / Под ред. Каракаша И. И. — Одесса: Латстар, 2001. — С. 298–320.
2. Закон України "Про рослинний світ" від 9 квітня 1999 року № 591-XIV (зі змінами) // ВВР України. — 1999. — № 22–23. — Ст. 198.
3. Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України "Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України" від 10. 04. 2006 № 105 // Офіційний вісник України від 16.08.2006. — № 31. — Стор. 415. — Ст. 2276.
4. Закон України "Про планування і забудову територій" від 20.04.2000 № 1699-III (зі змінами та доповненнями) // Голос України від 13.06.2000.
5. Шемшученко Ю. С., Малышева Н. Р. Государственное управление качеством окружающей среды в городах // Охрана окружающей среды в городах (организационно-правовые вопросы). Ю. С. Шемшученко, В. А. Чуйков, Б. Г. Розовский, Н. И. Малышко, Н. Р. Малышева. Отв. ред. Ю. С. Шемшученко. — К.: Наукова думка, 1981. — С. 7–81.
6. Петров В. В. Экологическое право России: Учебник для вузов. — М.: Изд-во БЕК, 1995. — 557 с.
7. Закон України "Про благоустрій населених пунктів" від 6 вересня 2005 року № 2807-IV (зі змінами) // Урядовий кур'єр від 19.10.2005. — № 198.

8. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами та доповненнями) // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
9. Каракаш И. И. Правовое регулирование охраны растительного мира // Экологическое право Украины: Курс лекций / Под ред. Каракаша И. И. — Одесса: Латстар, 2001. — С. 217–234.

Е. В. Толкаченко

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова,
кафедра гражданско-правовых дисциплин
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЗЕЛЕННЫХ
НАСАЖДЕНИЙ В ГОРОДАХ**

Резюме

В статье исследованы проблемы охраны зеленых насаждений в городах, рассмотрен вопрос относительно определения правового статуса зеленых насаждений в городах и особенностей их правового режима.

Ключевые слова: зеленые насаждения, озеленение города, объект благоустройства зеленого хозяйства, объект озеленения, функция зеленых насаждений.

E. V. Tolkachenko

Odessa I. I. Mechnikov National University,
The Department of Civil Law Disciplines
Frantsuzskiy Boulevard 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

**SOME ASPECTS OF THE LEGAL STATUS OF GREEN PLANTINGS
OF A CITY**

Summary

The problems of protection of green plantings of a city, the matter of determination of the legal status of green plantings of a city and the features of their legal regime have been researched in the Article.

Key words: Green plantings, Municipal forestry, the Object of development of green household, the object of gardening, function of the green plantings.