

І.М. Шевердіна

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ВИКОРИСТАННЯ РОСЛИННОГО СВІТУ
В НАСЕЛЕНИХ ПУНКТАХ (ПОНЯТТЯ
ТА ПРАВОВІ ФОРМИ)**

Анотація. Стаття присвячена визначенню поняття використання рослинного світу в населених пунктах на основі аналізу вже існуючих в науці визначень використання природних об'єктів. Також автором досліджуються правові форми використання рослинного світу в населених пунктах відповідно до законодавства України.

Ключеві слова: природокористування, рослинний світ населених пунктів, зелені насадження, загальне використання, спеціальне використання.

Аннотация. Статья посвящена определению понятия использования растительного мира в населенных пунктах на основе анализа уже существующих в науке определений использования природных объектов. Также автором исследуются правовые формы использования растительного мира в населенных пунктах в соответствии с законодательством Украины.

Ключевые слова: природопользование, растительный мир населенных пунктов, зеленые насаждения, общее пользование, специальное пользование.

Abstract. The article is devoted to defining the concept of using plant world in settlements on the basis of the analysis of definitions, existing in a science, of use of natural object. Also the author investigates the legal forms of using plant world in settlements under the legislation of Ukraine.

Key words: nature, plant world settlements, greenery, general use, special use.

Особливе значення для збалансованого розвитку населених пунктів та створення повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь має раціональне використання природних ресурсів. Важлива роль серед природних ресурсів населених пунктів належить саме рослинному світу.

До теперішнього часу питання щодо визначення поняття та правових форм використання рослинного світу в населених пунктах не були предметом дискусій у наукових колах України. Науковцями досліджувалися лише поняття та правові форми використання рослинного світу в загальному розумінні [1, 2, 13, 14].

© Шевердіна І.М., 2011.

Мета статті полягає у визначенні поняття та правових форм використання рослинного світу в населених пунктах на основі детального аналізу спеціальної юридичної літератури і нормативно-правової бази з обраної теми. До завдань статті входить: розглянути використання рослинного світу в населених пунктах відповідно до загальних засад природокористування, провести порівняльний аналіз правових форм використання рослинного світу в населених пунктах з функціональним призначенням зелених насаджень, визначити до якої з форм використання загальної чи спеціальної відносяться об'єкти рослинного світу населених пунктів.

У юридичній літературі «природокористуванням» в широкому розумінні прийнято вважати взаємодію людини з природним середовищем, тобто використання корисних для людини властивостей довкілля – екологічних, культурних, оздоровчих та інших [2, с. 95]. Відповідно, до змісту «природокористування» входять різноманітні його форми – екологічна (провідна форма), економічна, культурно-оздоровча. Таке використання природних об'єктів і їх комплексів регулюється нормами екологічного права. Система цих норм називається правом природокористування, яке розглядається у трьох аспектах: як правовий інститут – сукупність норм, що регулюють права і обов'язки природокористувача та інших осіб; як правовідносини; як суб'єктивне право, що належить конкретному природокористувачу.

Оскільки право користування рослинним світом є складовою частиною права природокористування, то йому притаманні всі загальні ознаки останнього. Разом з тим, право користування рослинним світом має певні особливості, що зумовлено специфікою відповідного природного об'єкта, його значущістю у виконанні екологічної, економічної, культурно-оздоровчої та інших функцій [1, с. 63]. У зв'язку з наведеним право користування рослинним світом слід розглядати в об'єктивному, суб'єктивному розумінні та як правовідносини. Тобто право користування рослинним світом є, насамперед, складним правовим інститутом, що включає сукупність еколого-правових норм, які визначають спільні положення для права користування об'єктами рослинного світу, включаючи і норми, які регулюють його комплексне використання.

Проте, визначаючи поняття права користування рослинним світом в контексті цієї статті, було б доцільно до його складу, як правового інституту, віднести дещо інші складники, а саме: а) норми, що визначають загальні засади використання рослинного світу; б) норми, що регулюють суспільні відносини з приводу використання рослинного світу (як лісів, так і нелісової рослинності) в межах комплексних зелених зон населених пунктів; в) норми, що регулюють суспільні відносини з приводу використання рослинного світу (як лісів, так і нелісової рослинності) за межами комплексних зелених зон населених пунктів.

Таким чином, право користування рослинним світом в населених пунктах в об'єктивному розумінні – це сукупність еколого-правових норм, які визначають спільні положення для права користування об'єктами рослинного світу в населених пунктах, включаючи і норми, які регулюють його комплексне використання. Складниками ж цього, так би мовити, правового підінституту можна назвати: а) норми, що визначають загальні засади використання рослинного світу населених пунктів;

б) норми, що регулюють суспільні відносини з приводу використання окремих складових рослинного світу населених пунктів (зелених насаджень, міських лісів, водної рослинності населених пунктів тощо).

У свою чергу, під правом користування рослинним світом в суб'єктивному значенні слід розуміти гарантовану законодавством можливість суб'єктів вилучати корисні властивості об'єктів рослинного світу населених пунктів та здійснювати їх безпосередню експлуатацію для задоволення різноманітних потреб.

Використання рослинного світу населених пунктів необхідно розглядати і як відповідні правовідносини. Це поняття, спираючись на визначення «природокористування» як відповідних суспільних відносин, можна визначити як врегульовані нормами права суспільні відносини з приводу використання рослинного світу населених пунктів, учасники яких наділені специфічними правами та обов'язками у сфері використання, відтворення та охорони рослинного світу населених пунктів.

При використанні об'єктів рослинного світу в населених пунктах необхідно дотримуватися режиму використання зелених насаджень, який при проведенні агротехнічних заходів сприяє нормальному росту зелених насаджень. Такий режим у спеціальних нормативно-правових актах називається утриманням зелених насаджень [9, п. 2.1.].

До складу режиму використання зелених насаджень, як виробничого процесу, належать: а) догляд за об'єктами рослинного світу в населених пунктах; б) охорона й захист об'єктів рослинного світу в населених пунктах; в) відтворення (видалення, садіння, створення) об'єктів рослинного світу в населених пунктах [9, Розділ IX].

Утримання об'єктів рослинного світу населених пунктів здійснюється спеціальними суб'єктами, які для цього наділені конкретними правами й обов'язками. На жаль, вітчизняне законодавство не містить чіткого визначення таких суб'єктів. Однак, проаналізувавши положення Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України, можна зробити висновок, що до таких суб'єктів відносяться: а) на об'єктах благоустрою державної чи комунальної власності (парках, скверах, лісопарках тощо) – органи державної влади та органи місцевого самоврядування; б) на територіях установ, підприємств, організацій та на прилеглих територіях – установи, організації, підприємства; в) на територіях земельних ділянок, які відведені під будівництво, – забудовники чи власники цих територій; г) на безхазяйних територіях, пустирях – місцеві органи самоврядування; д) на приватних садибах і прилеглих ділянках – їх власники або користувачі [9, п. 5.5].

Порядок визначення суб'єктів утримання об'єктів рослинного світу населених пунктів, їх права та обов'язки містяться у Правилах утримання зелених насаджень у населених пунктах України, у Державних будівельних нормах ДБН 360-92** та інших нормативних актах.

Важливим для забезпечення використання зелених насаджень населених пунктів є їх облік, що ведеться у всіх містах та інших населених пунктах, та складання реєстру за видовим складом та видом [7, ст. 28].

Відповідно до Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України (п. 14.1) облік зелених насаджень проводиться з метою одержання достовірних даних щодо кількісних і якісних характеристик зелених насаджень на територіях населених пунктів; визначення відповідності діяльності власників озелених територій установленому функціональному призначенню території; створення інформаційної бази для організації раціонального використання озелених територій; посилення відповідальності за збереження насаджень підприємствами, організаціями і установами; використання даних обліку для розроблення органами місцевого самоврядування програм, заходів розвитку зелених зон населених пунктів; розроблення заходів щодо реконструкції об'єктів благоустрою зеленого господарства. Обліку підлягають усі види зелених насаджень: дерева, кущі, газони, квітники.

Відповідно до п. 14.2 зазначених Правил, важливе значення щодо обліку об'єктів зеленого господарства має ведення реєстру зелених насаджень, що являє собою узагальнення даних про типи, видовий склад, вік, якість та кількість зелених насаджень на території населеного пункту. Метою ведення реєстру зелених насаджень є одержання достовірних комплексних даних про кількість і стан зелених насаджень; ведення моніторингу стану і кількості зелених насаджень; визначення основних напрямів селищної, районної та міської політики в утриманні, розвитку і захисту зелених насаджень; розроблення програм, заходів з розвитку зелених зон населених пунктів України.

Таким чином, поняття використання рослинного світу в населених пунктах можна визначити: як сукупність еколого-правових норм, які визначають спільні положення для права користування об'єктами рослинного світу в населених пунктах та їх утримання (в об'єктивному розумінні); як гарантовану законодавством можливість суб'єктів вилучати корисні властивості об'єктів рослинного світу населених пунктів та здійснювати їх безпосередню експлуатацію для задоволення різноманітних потреб (в суб'єктивному розумінні); як врегульовані нормами права суспільні відносини з приводу використання рослинного світу населених пунктів, учасники яких наділені специфічними правами та обов'язками.

Особливу роль серед принципів екологічного права відіграє принцип правового забезпечення раціонального й ефективного використання природних ресурсів. Раціональне використання природних рослинних ресурсів населених пунктів є найважливішою основою для поліпшення умов проживання населення, відпочинку та оздоровлення, для збереження та збагачення біологічного різноманіття. Раціональне використання природних рослинних ресурсів є однією з основ розвитку міських і сільських поселень, тобто сталого розвитку населених пунктів [10].

Використання природних ресурсів в Україні здійснюється в порядку загального і спеціального використання природних ресурсів. Загальне використання природних ресурсів здійснюється громадянами для задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних, матеріальних тощо) безоплатно, без закріплення цих ресурсів за окремими особами і надання відповідних дозволів, за винятком обмежень, передбачених законодавством України. В порядку спеціального

використання природних ресурсів громадянам, підприємствам, установам і організаціям надаються у володіння, користування або оренду природні ресурси на підставі спеціальних дозволів, зареєстрованих у встановленому порядку, за плату [11, ст. 38].

Слід зауважити, що загальне та спеціальне використання природних ресурсів законодавством не розглядається як форми або види їх використання. Проте загальне та спеціальне використання природних рослинних ресурсів, Законом України «Про рослинний світ» представлено як форми використання природних ресурсів.

У порядку загального використання природних рослинних ресурсів громадяни можуть збирати лікарську і технічну сировину, квіти, ягоди, плоди, гриби та інші харчові продукти для задоволення власних потреб, а також використовувати ці ресурси в рекреаційних, оздоровчих, культурно-освітніх та виховних цілях [12, ст. 9].

Відповідно до Закону України «Про рослинний світ», спеціальне використання природних рослинних ресурсів здійснюється за дозволом юридичними або фізичними особами для задоволення їх виробничих та наукових потреб, а також з метою отримання прибутку від реалізації цих ресурсів або продуктів їх переробки за плату [12, ст. 10].

Законом України «Про рослинний світ» визначені основні різновиди спеціального використання природних рослинних ресурсів: збирання лікарських рослин; заготівля деревини під час рубок головного користування; заготівля живиці; заготівля кори, лубу, деревної зелені, деревних соків тощо; збирання квітів, ягід, плодів, горіхів, насіння, грибів, лісової підстилки, очерету тощо; заготівля сіна; випасання худоби; інші види спеціального використання природних рослинних ресурсів, передбачені законодавством України [12, ст. 10].

Дещо іншу класифікацію використання об'єктів рослинного світу населених пунктів наводять Правила утримання зелених насаджень у населених пунктах України. За функціональним призначенням зелені насадження умовно розподіляються на три групи: загального користування, обмеженого користування та спеціального призначення.

Відповідно до згаданих Правил зелені насадження загального користування – це зелені насадження, які розташовані на території загальноміських і районних парків, спеціалізованих парків (дитячих, спортивних, виставкових, зоологічних тощо), 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, міських лісів, зелених зон та інших, які мають вільний доступ для відпочинку [9, п. 2.1].

Необхідно зупинитися на детальному розгляді використання лісу, розташованого в межах комплексної зеленої зони, до якої, окрім згаданого міського лісу, відносяться також зелені насадження та приміська зелена зона. Відповідно до зазначених Правил, під приміською зеленою зоною слід розуміти територію за межами міської зони, зайняту лісами, лісопарками та іншими озеленими територіями, яка виконує захисні і санітарно-гігієнічні функції і є місцем відпочинку населення [9, п. 2.1].

Згідно з Порядком поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок, ліси, залежно від основних виконуваних ними функцій, поділяються

на такі категорії: а) ліси природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення; б) рекреаційно-оздоровчі ліси; в) захисні ліси; г) експлуатаційні ліси [8]. У межах населених пунктів, а також у лісах зелених зон навколо населених пунктів, тобто у комплексних зелених зонах, розташовані рекреаційно-оздоровчі ліси.

Відповідно до ГОСТ 17.5.3.01-78 «Охрана природы. Земли. Состав и размер зеленых зон городов», зелені зони міст повинні бути виділені на землях державного лісового фонду, розташованих за межами міської межі, з урахуванням площ санітарної охорони джерел водопостачання, округів санітарної охорони курортів, захисних смуг вздовж залізних і автомобільних доріг, а також заборонених смуг лісу, що захищають нерестовища цінних промислових риб, особливо цінних лісових масивів, протиерозійних лісів, лісоплодових насаджень та лісогоріхових промислових зон. Для міст, де відсутні природні ліси та інші зелені насадження, ліси зелених зон створюються штучно на землях, що непридатні для сільського господарства. Розміри загальної площі зелених зон міст повинні встановлюватися в процентному співвідношенні з чисельністю населення міст відповідно до вищевказаного ГОСТу. За цільовим призначенням зелені зони міст повинні поділятися на дві частини: лісопаркову і лісогосподарську [5].

Лісопаркова частина зеленої зони міста – це та частина площі зеленої зони міста, яка використовується з метою організації масового відпочинку населення з режимом господарства, що спрямований на збереження, створення і формування стійких лісових ландшафтів і створення сприятливих умов для відпочинку населення [6].

У свою чергу, лісогосподарська частина зеленої зони міста – це частина площі зеленої зони міста з режимом господарства, який спрямований на забезпечення середовищезахисних та середовищерегулюючих функцій лісу, розвиток лісогосподарського виробництва та створення резерву для розширення лісопаркової зони [6].

Визначення площ лісових ділянок, що відносяться до зелених зон, здійснюється з урахуванням природних умов, наявності промислових об'єктів, лікувально-профілактичних та оздоровчих закладів (будинків відпочинку, пансіонатів, дитячих оздоровчих та спортивних таборів тощо), а також місць масового відпочинку населення. До лісопаркової частини лісів зелених зон відносяться лісові ділянки з естетично цінними ландшафтами, призначені для масового відпочинку населення [8].

Раціональне використання лісів зелених зон міст у лісопарковій частині повинно забезпечити збереження і формування стійких і декоративних насаджень, придатних для організації масового відпочинку населення, а у лісогосподарській – формування високопродуктивних насаджень, що сприяють оздоровленню повітряного басейну міста, задоволенню потреби у деревині та продуктах побічного користування лісом, а також створення резерву для розширення лісопаркової частини [6].

Виходячи з наведеного вище, можна стверджувати, що спеціальне використання лісових ресурсів (наприклад, побічне користування лісом) може здійснюватися суб'єктами використання лише у лісогосподарській частині зеленої зони. Проте, право на загальне використання лісових ресурсів та корисних властивостей лісу, громадяни можуть здійснювати як у лісопарковій, так і у лісогосподарській частині зеленої зони.

До зелених насаджень обмеженого користування відносяться 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 [9, п. 2.1]. Зелені насадження спеціального призначення являють собою насадження транспортних магістралей і вулиць; на ділянках санітарно-захисних зон довкола промислових підприємств; виставок, цвинтарів і крематоріїв, ліній електропередач високої напруги; лісомеліоративні, водоохоронні, вітрозахисні, протиерозійні, насадження розсадників, квітникарських господарств, пришляхові насадження в межах населених пунктів [9, п. 2.1].

Ст. 13 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» до територій загального користування відносить: а) парки (гідропарки, лугопарки, лісопарки, парки культури та відпочинку, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва, спортивні, дитячі, історичні, національні, меморіальні та інші), рекреаційні зони, сади, сквери та майданчики; б) пам'ятки культурної та історичної спадщини; в) майдани, площі, бульвари, проспекти; г) вулиці, дороги, провулки, узвози, проїзди, пішохідні та велосипедні доріжки; г) пляжі; д) цвинтарі; е) інші території загального користування [7, ст. 13]. Об'єкти рослинного світу, які зростають на цих територіях, повинні бути об'єктами загального користування.

Таким чином, не зважаючи на поділ зелених насаджень за своїм функціональним призначенням на зелені насадження загального користування, обмеженого користування та спеціального призначення, за формою використання вони відносяться до загального користування, оскільки їх використання є безоплатним та не потребує дозволу. Незважаючи на використання вказаних об'єктів рослинного світу населених пунктів на загальних підставах, у деяких випадках воно може бути обмежено (наприклад, використання зелених насаджень на території промислових підприємств).

Доцільно також класифікувати використання об'єктів рослинного світу в населених пунктах залежно від форми власності або користування земельних ділянок, на яких зростають об'єкти рослинного світу. Так земельні ділянки можуть знаходитися у приватній, комунальній та державній власності; у постійному користуванні або у користуванні на умовах оренди фізичних та юридичних осіб.

Об'єкти рослинного світу, які розташовані на земельних ділянках комунальної та державної власності за своїм функціональним призначенням можуть бути загального, обмеженого користування або спеціального призначення. Вони можуть використовуватися як у формі загального, так і спеціального використання.

Що стосується зелених насаджень земельних ділянок, які знаходяться у приватній власності або надані у користування фізичним особам (наприклад, присадибні ділянки), то в законодавстві про рослинний світ визначено лише те, що відповідальними за їх збереження і належний догляд за ними на приватних садибах і прилеглих ділянках є власники або користувачі відповідних земельних ділянок [9, п. 5.5].

Відповідно до ст. 79 Земельного кодексу України, право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (грунтовий) шар, а також на водні

об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній знаходяться. Власники земельних ділянок мають право використовувати у встановленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці лісові насадження [3, ст. 90]. Таке право мають й користувачі земельних ділянок [3, ст. 95]. Земельний кодекс України у даному контексті оперує тільки такими термінами як «багаторічні насадження», «лісові насадження» та «ліси», які є лише складовою рослинного світу. Безперечно, якщо мова йде про земельні ділянки лісогосподарського призначення, то використання термінів «лісові насадження» або «ліси» є доцільним. Разом із тим на присадибних ділянках, окрім багаторічних насаджень, можуть зростати квітники або трав'яна рослинність, яку не можна віднести до багаторічних насаджень або лісової рослинності. Тому доцільно використовувати поняття «об'єкти рослинного світу» чи «зелені насадження».

Зауважимо, використання об'єктів рослинного світу населених пунктів, які зростаються на земельних ділянках, що знаходяться у приватній власності або у користуванні фізичних та юридичних осіб, в законодавстві не віднесено ні до загальної, ні до спеціальної форми використання природних рослинних ресурсів.

Література

1. Басай О. В. Правовий режим рослинного світу України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / О. В. Басай. – Івано-Франківськ, 2008. – 214 с.;
2. Екологічне право України // А. П. Гетьман, М. В. Шульга, В. К. Попов, Г. В. Анісімова, В. І. Гордєєв та ін.; за ред. професорів А. П. Гетьман і М. В. Шульги, – Харків: Право, 2005. – 382 с.;
3. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. // Офіційний Вісник України 2001. – №46. – Ст. 2038;
4. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №17. – Ст. 99; Відомості Верховної Ради України. – 2006. – №21. – Ст. 70;
5. Охрана природы. Земли. Состав и размер зеленых зон городов ГОСТ 17.5.3.01-78: постановление Государственного комитета СССР по стандартам №701 от 16.03.1978 г. // <http://zakon1.rada.gov.ua>.;
6. Охрана природы. Флора. Охрана и рациональное использование лесов зеленых зон городов. Общие требования ГОСТ 17.6.3.01-78: постановление Государственного комитета СССР по стандартам №1851 от 10.07.1978 г. // <http://zakon1.rada.gov.ua>.;
7. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 р. // Відомості Верховної Ради України від 9.12.2005 р., №49. – С. 2580, ст. 517;
8. Про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок: постанова Кабінету Міністрів України №733 від 16.05.2007 р. // Офіційний вісник України від 01.06.2007 р., №37. – С. 207, ст. 1483;
9. Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України: наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України №105 від 10.04.2006 // Офіційний вісник України від 16.08.2006 – 2006 р., №31. – С. 415, стаття 2276;
10. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів: Постанова Верховної Ради України від 24.12.1999 р. №1359-ХІУ // Офіційний вісник України від 21.01.2000 – 2000 р., №1. – С. 29, стаття 6, код акту 13418/2000;
11. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991 р. №4. – Ст. 546;
12. Про рослинний світ: Закон України від 09.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №22 – 23. – Ст. 198;
13. Искоян А.Б. Правовое регулирование охраны и использования растительного мира. – Ереван: Издательство Ереванского ун-та, 1987. – 128 с.;
14. Соколова А. К. «Юридичне визначення поняття «рослинний світ»: текст / А. К. Соколова / Проблеми законності. Вип. 66. – Х.: Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого / відп. ред. В. Я. Тацій [та ін.], 2004. – С. 81–88.