Денега В.П.

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ЗЕЛЕНИХ НАСАДЖЕНЬ

УДК 349

Зелені нсадження населених пунктів є невід'ємним компонентом природного середовища, зокрема, і рослинного світу, лісових насаджень. Звідси і випливає тісний зв'язок з лісовим правом. Тим більше, що правовий інститут зелених насаджень зародився і до недавнього часу розвивався в якості складової частини лісового права.

В науковій літературі також слушно вказується на безпосередній зв'язок між даним правовим інститутом та нормами земельного права, що полягає у неможливості використання цього природного ресурсу без використання водночас і просторового базису, яким виступає земля [11, с.131].

Для того, щоб інститут зелених насаджень міст та інших населених пунктів в наукових колах отримав визнання самостійоного інституту, він пройшов довгий шлях свого історичного розвитку.

Детальні теоретичні розробки даного інституту в юридичній літературі відсутні. Окремі аспекти дослідження правового режиму зелених насаджень населених пунктів проводилися І.Лапчаном, С.Шершуном, М.Орловим в контексті аналізу лісу та інших об'єктів рослинного світу чи загальних питань охорони довкілля.

Зважаючи на це, марно шукати в праві давнішніх часів сліди такого інституту, яким видається сьогодні інститут зелених насаджень міст та інших населених пунктів. Практично до початку XX ст. державно-правова думка не була спрямована на створення механізмів, за допомогою яких здійснювались охорона, захист, використання і відтворення цього унікального природного ресурсу, хоча і в давніх джерелах можна шукати витоки цього інституту.

Щоб розкрити особливості сучасного розуміння зелених насаджень населених пунктів слід проаналізувати розвиток правового регулювання, переваги та недоліки правового режиму зелених насаджень, який був встановлений протягом тривалого періоду. Це дасть змогу зробити конструктивні пропозиції щодо удосконалення сучасного правового регулювання.

Відповідно, при підготовці статті поставлено за мету систематизовано розкрити етапи правового регулювання, що відрізняються в специфіці правового режиму зелених насаджень міст та інших населених пунктів.

В контексті лісового права і зважаючи на певну спорідненість, процес становлення та розвитку даного інституту можна умовно поділили на наступні етапи:

1. Правовий режим зелених насаджень населених пунктів в період до 1917 року.

2. Правовий режим зелених насаджень населених пунктів в період з 1917 року до 1994 року.

3. Правовий режим зелених насаджень населених пунктів в період з 1994 року до сьогоднішнього часу.

Перший етап

Першими нормами, що в певній мірі регулювали правовий режим зелених насаджень можна вважати ті норми права, які увійшли до такої пам'ятки вітчизняної правової культури як «Руська правда». Законодавство мало достатньо розвинуту систему цивільно-правових норм, які були спрямовані на захист князівського феодального маєтку. Під правову охорону цих норм підпадали і зелені насадження, наприклад, знищення знаку власності на бортних деревах каралося штрафом у 12 гривен [11,с.130].

Певним прототипом зелених насаджень населених пунктів можна вважати зелені насадження, що знаходилися на території храмів і монастирів. Заповідні гаї називалися в старослов'ян «божелісся», «праведний ліс», «святибор». В них заборонялося рубати дерева, ламати гілки, косити траву. В неналежний час туди навіть заборонялося ходити [10,с.55]

Зміни у державно-політичному становищі земель Київської Русі не спричинили суттєвих змін у правовому регулюванні даних відностин. Вони і далі носили цивільно-правовий характер.

Цей період також характеризувався тим, що право власності на природні ресурси були тісно пов'язані з просторовими обмеженнями права власності на нерухомість, а саме на землю. Власник мав право на поверхність належної йому землі та на всі приналежності, які знаходилися в її межах.

З цього можна зробити висновок про відсутність окремого правового режиму для даного інституту, а регулювання здійснювалось в межах цивільного права.

Другий етап

Після революції 1917 року були прийняті нормативно-правові акти, що в подальшому заклали основу лісового законодаства, та інституту зелених насаджень населених пунктів зокрема.

Першим таким актом був Декрет про землю, прийнятий на Другому Всеросійському з'їзді рад в 1917 році, який проголосив націоналізацію земельного фонду. Земля стала власністю держави та територіальних громад і вилучалась з цивільного обороту [11, с.132]

У Селянському наказі зокрема було задекларовано право власності територіальних громад на лісові насадження (в тому числі і зелені наса-

дження населених пунктів), що не мали загальнодержавного значення, за умови завідування ними органами місцевого самоврядування [11, с.132]

Якісно новий правовий режим був також передбачений Декретом ВЦВК «Про ліси» від 27.05.1918 року. Згідно положень ст.83 даного документу ліси, що виконують естетичні і культурні задачі та ліси, що виконують функції захисту населених міст і збереження впливу лісів на клімат (в тому числі і зелені насадження населених пунктів) віднесені до окремої категорії лісів загальнодержавного значення - захисні ліси. Такий правовий статут зумовив певні особливості правового регулювання. Зокрема, отримання такого правового положення відбувалось за рішенням місцевих органів радянської влади на основі детальних технічних досліджень. При цьому з метою певної правової охорони також встановлювався і порядок ведення господарської діяльності в даних лісах: вона або повністю заборонялась або встановлювалась з суттєвими обмеженнями [1].

Певні новели було внесено нормативно-правовим документом «Про охорону пам'ятників природи, садів та парків» від 16.09.1921 року [8].

Таким чином, націоналізація лісів стала підставою для виникнення нового типу відносин в даній сфері. Зелені насадження перестали бути об'єктами цивільно-правових правочинів і це зумовило виключення зазначених суспільних відносин з предмета регулювання цивільного права, де вони знаходилися в умовах приватної власності.

Зі створенням СРСР почала проводитися активна робота по кодифікації лісового законодаства, наслідком чого стало прийняття у 1923 році Лісового кодексу СРСР. На підставі даного документа було прийнято лісові кодекси у всіх республіках, в тому числі і в Україні.

Ст.37 та ст.38 Лісового кодексу від 25.07.1923р. визначалось, що для задоволення особливих потреб держави зі складу лісів загальнодержавного значення виокремлюється категорія лісів особливого призначення, до складу яких відносяться міські ліси. Така дефініція зелених насаджень населених пунктів вперше була встановлена на законодавчому рівні.

Згідно ст.49 Лісового кодексу існувало виключення з даної категорії - лісові дачі і парки, призначені для учбових цілей і передані лісовим, лісотехнічним і вищим сільськогосподарським навчальним закладам, хоча вони і знаходяться в межах території населених пунктів.

Незмінним залишилось положення Декрету «Про ліси» від 27.05.1918 року про обмеження здійснення господарської діяльності. Порядок ведення такої діяльності встановлювався правилами і інструкціями, що видавалися Народним Комісаріатом Внутрішніх Справ за погодженням з відповідним Народним Комісаріатом Землеуправ.

Проте в ст.51 було конкретизоване положення про порядок державного управління правовідносин в даній сфері - управління покладалось на міські ради населених пунктів [5].

Таким чином, вийшовши з-під цивільно-правового регулювання, даний об'єкт став ототожнюватися з об'єктом земельного права, що не сприяло удосконаленню його правового регулювання.

З розвитком законодавства Радянського Союзу, науковцями все частіше стало декларуватися поняття всебічного і повного використання природних ресурсів для задоволення зростаючих вимог економіки держави та потреб населення. Значні темпи робіт по обстеженню і впорядкуванню лісових ресурсів, а серед них і зелених насаджень населених пунктів, впровадження новітніх принципів лісокористування в практику, застосування аерофотознімків, в тому числі і спектрозональних, фотопланів, слугувало належною практичною основою для прийняття оновленого лісового законодавства – Лісового кодексу 1978 року.

Згідно зазначеного Лісового кодексу від 1978 року зелені насадження населених пунктів (міські ліси, парки, сквери, ліси зелених зон навколо міст та інших населених пунктів, промислових підприємств) відносилися до першої категорії лісів. Законодавчо їх функціональне призначення визначалось як санітарно-гігієнічні та оздоровчі ліси.

Ст. 92 Лісового кодексу визначає їх основне призначення перш за все як культурно-оздоровчі цілі та відпочинок населення. Інше використання, не пов'язане з зазначеними, зокрема, заготівля деревини, заготівля живиці та інших побічних продуктів деревообробки, випас домашньої худоби суворо заборонено. Іншими нормативними актами також могли встановлюватися і додаткові обмеження стосовно використання даних зелених насаджень.

Сам порядок зазначався в ст.82 Лісового кодексу - для організації відпочинку населення виконавчі комітети місцевих рад народних депутатів, лісові підприємства державних органів лісового господарства, а також за погодженням з ними і інші підприємства, установи та організації в лісах зелених зон та інших лісах, що використовуються для відпочинку населення, проводять заходи по благоустрою лісових ділянок і культурно-побутовому обслуговуванню населення з врахуванням необхідності збереження лісового середовища і природних ландшафтів, з врахуванням архітектурного планування приміських зон і санітарних вимог [4].

Проте, не зважаючи на всі позитивні сторони такого правового регулювання, законотворцями не було приділено належної уваги проблемі створення правової основи для забезпечення відтворення та правового захисту зелених насаджень населених пунктів.

Третій етап

Розвиток суспільно-політичних подій зумовив подальший розвиток і лісового законодавства прийняття в 1994 році оновленого Лісового кодексу України [6].

Аналізуючи даний нормативний акт в цілому, можна стверджувати про успадкування ним численних положень Лісового кодексу 1978 року. Проте, варто зауважити і певні новели.

Зокрема, змінилася компетенція органів влади щодо розпорядження землями. Якщо раніше ці питання вирішувалися відповідними Радами, то тепер такі повноваження щодо земель лісового фонду державної власності передані державним адміністраціям і Кабінету Міністрів.

Також запроваджено повністю нове поняття економічне стимулювання - фінансування видатків на охорону, захист та раціональне використання відтворення лісових ресурсів, зокрема, і зелених насаджень населених пунктів. Прийняття зазначеної норми стало необхідністю, зважаючи на стан зелених насаджень.

Підсумовуючи, можна зазначити, що не зважаючи на певні удосконалення в правовому регулюванні, разом з позитивними сторонами були успадковані і попередні недоліки.

З прийняттям Верховною Радою України 08 лютого 2006 року змін до чинного Лісового кодексу розпочинається виокремлення суспільних відносин в сфері володіння, користування і розпорядження зеленими насадженнями міст та інших населених пунктів в якості самостійного правового інституту.

Відповідно до ст. 4 даного Лісового кодексу зелені насадження в межах населених пунктів (парки, сади, сквери, бульвари тощо), які не внесені в установленому порядку до лісів, не належать до лісового фонду України [6].

Виокремлення зелених насаджень в самостійний об"єкт правової охорони створило проблему прогалин законодавчого регулювання даної сфери. Саме вирішення правових колізій та усунення суперечностей є завданням ґрунтовного аналізу правового забезпечення процесів збереження та видалення зелених насаджень в населених пунктах України.

На щастя, можна констатувати, що в останні роки відбулося значне оновлення нормативно-правового регулювання відносин, пов"язаних із утриманням, використанням та охороною зелених насаджень. Зокрема, Наказом Мінбуду України від 10.04.2006 року затверджені нові Правила утримання зелених насаджень в населених пунктах України [9], Постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2006 року затверджено Порядок видалення дерев, кущів, газонів і квітників у населених пунктах [7], Наказом Державного комітету будівництва, архітектури та жит-

лової політики України від 24.12.2001 року затверджено інструкцію з технічної інвентаризації зелених насаджень у містах і селищах міського типу [3], прийнято Закон України "Про благоустрій населених пунктів" від 6.09.2005 року [2]. Дані нормативні акти створили належну правову основу для здійснення правового регулювання в даній сфері.

1. Декрет ВЦВК «Про ліси» від 27.05.1918 року//www.pravo.levonevsky.org
2. Закон України "Про благоустрій населених пунктів" від 6.09.2005 року//www.portal.rada.gov.ua
3. Інструкція з технічної інвентаризації зелених насаджень у містах і селищах міського типу, затверджена Наказом Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 24.12.2001 року //www.portal.rada.gov.ua
4. Лісовий кодекс СРСР від 1978 року //www.lawmix.ru
5. Лісовий кодекс СРСР від 25.07.1923//www.pravo.levonevsky.org
6. Лісовий кодекс України від 1994 року//www.portal.rada.gov.ua
7. Порядок видалення дерев, кущів, газонів і квітників у населених пунктах затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2006 року // www.portal.rada.gov.ua
8. Постанова ВЦВК "Про охорону пам'ятників природи, садів та парків» від 16.09.1921 року //www.pravo.levonevsky.org
9. Правила утримання зелених насаджень в населених пунктах України затверджено Наказом Мінбуду України від 10.04.2006 року //www.portal.rada.gov.ua
10. Право на безпечне середовище /Н.Барбашова //Право України.-№2006.-№ 1 с. 54-59
11. Становлення лісового права: історичний аспект /І.Лапчан//Право України.-2006. -№ 9 с.129-133.

Denega V.P.

The Process of Becoming of Legal Mode of Green Planting in Ukrainian Cities and villages.

The legal institution of green planting had passed long way of development within the framework of civil, land and forest law and has already obtained independent legal adjusting, which provides proper protection and renewal of green planting in Ukrainian cities and villages.

Keywords: the legal institution of green planting, independent legal adjusting, evolution of legal mode, civil law, forest act, city council.