

УЧАСТЬ ГРОМАДИ У ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ ЩОДО ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ ТА З МОТИВІВ СУСПІЛЬНОЇ НЕОБХІДНОСТІ

Наконечний А. Б., асистент
кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національний університет «Одеська юридична академія»

З поступовим розвитком суспільства і розширенням населених пунктів щоразу виникають проблеми забезпечення постійно зростаючих потреб населення та в об'єктах соціальної, енергетичної, рекреаційної інфраструктури. Створення таких об'єктів є необхідним для нормального функціонування поселень. Проте головною проблемою при поширенні населених пунктів та утворенню їх інфраструктури є відсутність вільних земельних ділянок комунальної або державній власності. У таких випадках громадський інтерес неминує «вступає» в конфлікт з приватним інтересом. При цьому, однією із головних засад громадянського суспільства та правової держави є гарантування державою непорушності права приватної власності. Досягненню компромісу

між громадськими та приватними інтересами має сприяти інститут відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності.

Основними нормативними актами, які регулюють засади відчуження земельних ділянок є Земельний кодекс України [1] та Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» [2], далі скорочено - Закон). Зокрема, Закон узагальнено визначає суспільну потребу як обумовлену загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади потребу в земельних ділянках. Рішення щодо відчуження земельних ділянок приймають відповідні органи державної влади чи місцевого самоврядування.

Важливим у таких випадках є визначення інтересів держави чи громади у кожному конкретному випадку. Якщо загальнодержавні інтереси виражаються вищими органами державної влади (наприклад загальнодержавні інтереси щодо відчуження земельних ділянок для проведення фінальної частини ЄВРО-2012, визначені в Законі України «Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні» [3]), то визначення інтересів тієї чи іншої територіальної громади є проблематичним.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає наступні форми участі громадян у вирішенні інтересів, актуальних питань і проблем територіальної громади: місцевий референдум; загальні збори; місцеві ініціативи; представницькі органи та посадові особи (ради, виконавчі органи рад, голова); громадські слухання; органи самоорганізації; об'єднання органів місцевого самоврядування [4, ст. ст. 8-15]. Таким чином, Закон визначає безпосередні форми участі та представницьку форму участі (ради, виконавчі органи, голова) громадян у вирішенні інтересів відповідної територіальної громади. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» у ч. 1 ст. 21 визначає необхідність проведення громадських слухань щодо затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів територій. Тим не менш, ч. 2 вказує, що при відчуженні земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності такі слухання не проводяться [5]. В той же час, відповідно до п. б) ч. 5 ст. 83 Земельного кодексу України територіальні громади набувають землю у комунальну власність у разі відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону [1].

Слід зазначити, що Закон не визначає жодної безпосередньої форми участі громади у вирішенні питань щодо відчуження земельних ділянок. Крім того, вирішення питань щодо відчуження земельних ділянок не є виключною компетенцією відповідних рад чи виконавчих комітетів місцевого самоврядування [4, ст. 26]. Таким чином складається парадоксальна ситуація: відчужуючи земельні ділянки у приватного власника для потреб територіальної громади, сама громада не бере участі у вирішенні питання щодо того, чи мають місце там такі інтереси, чи є справедливим і доцільним таке вилучення земельної ділянки? За таких умов, на нашу думку, необхідно ввести механізм громадської участі щодо визначення громадських потреб та інтересів, а також

контролю за належним дотриманням процедури і принципу справедливості при відчуженні земельних ділянок. При цьому необхідно враховувати, що інтереси територіальної громади села, селища чи міста є динамічними і можуть змінюватися в залежності від різних факторів.

При цьому експерти в галузі захисту прав людини зазначають, що на даний час відсутні ефективні механізми контролю громади за використанням комунального майна. Так, порушення права комунальної власності неодноразово ставало приводом для громад сіл ініціювати питання про проведення місцевого референдуму щодо заборони сільській раді вчиняти певні дії щодо розпорядженням майном громади. Як приклад таких порушень зазначають, наприклад, дії сільської ради та сільського голови (Пустомитівський район Львівської області), що спричинили винесення на місцевий референдум питання про заборону сільській раді та сільському голові прийняття рішень з земельних питань до розроблення генерального плану населеного пункту [6, С.24-25]. Іншим яскравим прикладом є ситуація, що виникла і в одному з сіл Жовківського району Львівщини, де територіальна громада захищає право власності, оскільки сільський голова прийняв рішення про примусове відчуження земельної ділянки для будівництва додаткової залізничної колії та розбудову залізничної станції для прийому небезпечних промислових вантажів без врахування думки та інтересів громади. У зв'язку з цим може відбутися погіршення екологічної ситуації в селі, а також знецінення вартості належних громадянам земельних ділянок (відсутність питної води, постійні викиди в атмосферу шкідливих речовин від поїздів, що будуть базуватися в селі). Таким чином, громада намагається захистити своє право власності на землю, своє право на безпечне для життя і здоров'я довкілля у суді, оскільки місцеві органи влади не бажають враховувати думку громади повною мірою [7].

Виходом із наведеної та інших аналогічних ситуацій вбачається необхідним розширення наявних і передбачених законодавством форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань відчуження земельних ділянок для суспільних потреб. В деяких регіонах є поширеною практика щодо проведення місцевих референдумів, загальних зборів громади та місцевих ініціатив із зазначеного питання.

Міжнародні експерти відзначають, що саме публічні зібрання дають можливість громадянам більше довідатися про проект, отримати відповіді на свої питання щодо процедури відчуження та оголосити свої сумніви та стурбованість. Такі зустрічі свідчать про підзвітність та прозорість в тих випадках, коли владі необхідно доводити обґрунтованість своїх намірів примусово відчужити землю. Відкрита дискусія на публічних зібраннях покликана допомогти владі покращити своє розуміння потреб та стурбованості місцевих громад, та підготувати заходи, які зменшать кількість позовів проти примусового відчуження. Постійне відкрите спілкування щодо проекту може виявитися вирішальними для успіху: коли людей позбавляють розумної можливості висловити свою незгоду, вони можуть звернутися до інших форм протесту з метою блокування проекту.

Достатньо гарним прикладом правильного підходу щодо вирішення земельних питань є прийняття Статутів міст (із 24 міст-обласних центрів Статуту прийняли 17 міст), у яких передбачено розширене тлумачення основних форм безпосередньої участі громадян (місцеві референдуми, загальні збори, громадські слухання тощо). Крім того, в них передбачаються суб'єкти ініціювання, підстави проведення, повноваження та коло питань, які мають вирішуватися у зазначеному порядку. На нашу думку, лише за умови попередньої та безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні таких важливих питань як відчуження земельних ділянок для суспільних потреб, можливе досягнення справедливого і неупередженого рішення щодо власників таких земельних ділянок та забезпечення інтересів відповідних територіальних громад.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
2. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. Закон України від 17 листопада 2009 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – Ст. 2.
3. Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні. Закон України від 19 квітня 2007 року // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 31. – Ст. 405 (Закон втратив чинність).
4. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України від 17 лютого 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
6. Непорушне право власності: українські реалії / М. Багній, О. Коваль, Л. Тарасенко, Т. Яцків. / За заг. ред. Т. Яцків. – Львів, 2012.
7. Тетяна Яцків. Непорушне право власності – європейські засади та українські реалії // [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.cga.in.ua/print.php?itemid=1065&portal_pic=tanya.jpg