



УДК 332.363

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ В УКРАИНЕ

Сергей ХАРЬКОВСКИЙ,

соискатель кафедры административного, уголовного права и процесса  
Института права  
Частного высшего учебного заведения  
«Международный университет бизнеса и права»

### АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются вопросы административно-правового и организационного обеспечения участия общественности в публичном управлении в сфере рационального использования земельных ресурсов. Особое внимание уделяется показателям действительной активности граждан в указанном направлении и поиску инновационных инструментальных форм активизации участия общественности в принятии управленческих решений и контроле за деятельностью органов публичного управления в сфере охраны земель от нерационального использования.

**Ключевые слова:** общественность, публичное управление в сфере рационального использования земельных ресурсов, индивидуальные и коллективные формы участия общественности в публичном управлении, информационные технологии, электронные петиции, краудсорсинг

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PUBLIC PARTICIPATION IN THE SPHERE OF RATIONAL USE OF LAND RESOURCES TO UKRAINE

Sergey HARKOVSKIY,

Applicant at the Department of Administrative,  
Criminal Law and Process Institute  
of Private Higher Education International University of Business and Law

### SUMMARY

The article deals with the issues of administrative and legal and organizational support for public participation in public administration in the sphere of rational use of land resources. Particular attention is paid to the indicators of the actual activity of citizens in this direction and the search for innovative instrumental forms to increase public participation in making managerial decisions and to monitor the activities of public administration bodies in the field of land protection against irrational use.

**Key words:** public, public administration in sphere of rational use of land resources, individual and collective forms of public participation in public administration, information technologies, electronic petitions, crowd sourcing.

### REZUMAT

În articol se analizează suportul administrativ, juridic și organizatoric a participării publicului în administrația publică în domeniul gestionării terenurilor. O atenție deosebită este acordată indicatori ai activității reale a cetățenilor în această direcție și să caute instrumente inovatoare modalități de consolidare a participării publicului la luarea deciziilor și controlul asupra activităților autorităților publice în domeniul protecției terenurilor din utilizarea irațională.

**Cuvinte cheie:** administrație publică, public în domeniul gestionării terenurilor, forme individuale și colective de participare a publicului în administrația publică, tehnologia informației, petițiilor electronice, crowdsourcing.

**Постановка проблемы.** Процессы демократизации в качестве необходимого условия своей реализации предусматривают становление и развитие системы социальных институций, известной как гражданское общество. Прозрачность власти, непосредственное участие общественности в различных аспектах публичного управления, апробация и внедрение конкретных инструментов влияния граждан на принятие управ-

ленческих решений и контроль за их реализацией являются характеристиками подобной организации социума и одновременно выступают ориентирами для современной Украины, с момента обретения независимости стремящейся к евроатлантическим цивилизационным стандартам развития.

События новейшей украинской истории – Майдан и Революция достоинства, массовое участие добровольцев в защите территориальной

целостности страны, сознательная материально-финансовая поддержка армии со стороны граждан, значительный подъем волонтерского движения – продемонстрировали всему миру жизнеспособность и активность гражданского общества в Украине [1]. Однако вопросы экологической безопасности, в том числе и в аспекте сохранения и рационального использования земельных ресурсов, в сегодняшних условиях не являются



приоритетными в деятельности общественных организаций и гражданских активистов. Безусловно, это объясняется наличием у современного украинского общества острых злободневных угроз и вызовов как внешнего, так и внутреннего характера, таких как обусловленное временной потерей контроля над определенными территориями большое количество вынужденных переселенцев, проведение антитеррористической операции в отдельных регионах, перманентный политический кризис, сомнительные успехи антикоррупционной реформы и т. д. В то же время ситуация в природоохранительной сфере, в частности в сфере защиты земель от нерационального использования, в массовом сознании остается второстепенной по сравнению с вышеперечисленными проблемами. При этом в реальности наблюдается тенденция постоянного ухудшения качества земель и показателей фертильности почв, что актуализирует необходимость в защите земельных ресурсов от негативного антропогенного влияния. Именно наличие противоречия между потребностью в привлечении общественности к стратегической многоуровневой защите земельных ресурсов от нерационального использования и реальным положением вещей в указанной сфере и очерчивает проблемное поле настоящего исследования.

**Состояние исследования.** В современной украинской литературе по административному праву и государственному и муниципальному управлению рассматривается достаточно широкий спектр вопросов, связанных с участием общественности в публичном управлении, в том числе и управлении в сфере природопользования. Рассмотрению общих вопросов гражданского участия в экологическом управлении посвящены работы А. Гетьмана, В. Комарницкого, Ю. Легезы, Ю. Самойленко, В. Шевченко, М. Шульги и др.

**Целью и задачей статьи** является раскрытие управления земельными ресурсами в аспекте защиты от нерационального их использования, с точки зрения участия общественности.

**Изложение основного материала.** Одной из отличительных особенностей публичного управления в современной Украине является его системная транс-

формация, переход от модели «управления общественностью», предусматривающей строгую направленность управленческих предписаний от субъекта властных полномочий к объекту управления, к модели «управления совместно с общественностью». При этом главной характеристикой современности специалисты называют сосуществование трех непосредственно связанных с публичным управлением социокультурных практик в жизнедеятельности украинского общества: классической, основанной на представлении об управлении как области функционирования исключительно правящей элиты; неоклассической, предусматривающей формализацию права общественности на участие в управлении в виде представительской демократии; постнеоклассической, которая подразумевает непосредственное участие общественности в принятии управленческих решений любого уровня при помощи информационных технологий [2, с. 46]. Указанная одновременность сосуществования таких разных, местами полярно противоположных установок общественного сознания в значительной мере проблематизирует процесс становления гражданского общества в Украине. По утверждению исследователей, эффективность реформирования сферы участия граждан в публичном управлении напрямую зависит от изменения представления населения о себе как о пассивном получателе социальных благ от государства, унаследованного со времен Союза Советских Социалистических Республик, и осознания своих прав и обязанностей как участника управленческих процессов [3, с. 282].

Говоря об общественности как субъекте публичного управления, в самом общем виде мы подразумеваем всю совокупность граждан. Право каждого гражданина Украины на участие в управлении государственными делами, в том числе и в государственном управлении, гарантировано ст. 38 Конституции Украины. Согласно указанной статье, граждане Украины имеют право принимать участие в управлении государственными делами, во всеукраинском или местных референдумах, свободно избирать или быть избранными в органы государственной власти или местного самоуправления [4].

Ключевым международным нормативно-правовым документом, который регламентирует вопросы участия общественности в публичном управлении в области охраны окружающей среды, в том числе и земельных ресурсов, является конвенция Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (далее – ООН) «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», подписанная в г. Орхус (Дания) 25 июня 1998 г. на 4-й Конференции министров окружающей среды европейских стран в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» (далее – Орхусская конвенция). В соответствии со ст. 2 указанной Конвенции, понятие «общественность» означает «одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы» [5]. Исходя из процитированных положений Орхусской конвенции, формы участия общественности в публичном управлении можно разделить на индивидуальные и коллективные.

Нормативно-правовое обеспечение реализации индивидуальных форм участия граждан в управлении процессами охраны окружающей среды, в том числе и земельных ресурсов, представлено рядом актов: законами Украины «О всеукраинском и местном референдумах», «О местном самоуправлении в Украине», «Об обращениях граждан»; Положением об общих собраниях граждан по месту проживания в Украине, утвержденным постановлением Верховной Рады Украины от 17 декабря 1993 г.; Положением об участии общественности в принятии решений в сфере охраны окружающей среды, утвержденным приказом Министерства охраны окружающей природной среды Украины № 168 от 18 декабря 2003 г.; постановлением Кабмина Украины «Об утверждении порядка привлечения общественности к обсуждению вопросов относительно принятия решений, которые могут повлиять на состояние окружающей среды» № 771–2011-п от 29 июня 2011 г. Как следует из указанных нормативных документов, среди форм индивидуального участия в публичном управлении



в исследуемой сфере можно назвать участие в референдуме, в собраниях (сходах) граждан, в общественном обсуждении проектов решений в экологической сфере, в деятельности общественной экологической экспертизы и общественного экологического контроля, в митингах и демонстрациях, а также индивидуальные обращения в органы публичной власти или судебные органы. Разнообразие предлагаемых законодательством организационных форм индивидуального участия в природоохранительной деятельности призвано обеспечить широкий спектр ситуативного их применения в зависимости от материальных, временных и прочих возможностей для получения оптимального результата.

В рамках настоящей статьи особое внимание хотелось бы уделить такой форме индивидуального участия граждан в публичном управлении, как электронные обращения и петиции. Данная форма обращения, легитимированная Законом Украины «О внесении изменений в Закон Украины «Об обращении граждан» в отношении электронного обращения и электронной петиции» от 2 июля 2015 г. [6], призвана усилить эффективность участия общественности в принятии социально важных управленческих решений за счет использования современных электронно-технических методов коммуникации.

На основании изучения украинского законодательства Е. Бевз выделяет ряд характерных особенностей электронных петиций, среди которых особого внимания, на наш взгляд, заслуживают условия рассмотрения петиций органами и представителями публичной власти. Таковыми, как правило, выступают количество подписей, собранных в поддержку отраженной в петиции инициативы, и срок сбора подписей; например, электронная петиция, адресованная Президенту Украины, Верховной Раде Украины, Кабинету Министров Украины, рассматривается при условии сбора на ее поддержку не менее 25 000 подписей граждан в течение не более трех месяцев со дня опубликования петиции, а требования к количеству подписей и сроку их сбора при электронном обращении к органам местного самоуправления определяются уставом территориальной громады [7, с. 83].

Для получения данных относительно степени участия общественности в управлении сферой экологического использования земельных ресурсов предлагаем проанализировать статистику страницы «Электронные петиции» официального сайта – интернет-представительства Президента Украины [8]. На момент обращения (28 февраля 2018 г.) на сайте была зарегистрирована 101 петиция, содержащая предложения по внесению изменений в управление сферой экологии и природных ресурсов. При этом наиболее популярными темами обращений оказались проблемы уборки и переработки мусорных отходов (29 петиций), обращения с домашними и дикими животными (15), охраны лесных насаждений (15), экологизации деятельности промышленных предприятий (11); что важно, ни одной петиции, затрагивавшей вопросы сбережения земельных ресурсов, нами не обнаружено.

Кроме того, обращает на себя внимание и такой аспект, как низкая эффективность электронных обращений в изучаемой сфере вообще: ни одна из предложенных петиций не получила нужного количества откликов для того, чтобы перейти на рассмотрение органа публичного управления. На наш взгляд, приведенные данные демонстрируют, с одной стороны, недостаточный общий уровень экологизации сознания украинской общественности, с другой – приоритет очевидных, наглядных экологических проблем перед менее заметными внешне, но не менее опасными проблемами истощения природных ресурсов, в первую очередь земельных.

Для полноты нашего анализа необходимо также обратиться к рассмотрению коллективных форм участия общественности в публичном управлении в сфере рационального использования природных ресурсов, в том числе земель. С момента провозглашения Украины суверенным государством и выбора демократического вектора развития в стране наблюдается активный процесс возникновения и развития многочисленных общественных организаций, становление особенно гражданского сектора, не имеющего отношения к властным или бизнес-структурам. Нормативное введение института общественных организаций

в правовое поле Украины осуществилось благодаря Закону Украины «Об объединениях граждан» № 2460–XII от 16 июня 1992 г. В дальнейшем обретены за годы независимости опыт функционирования подобных объединений и потребность в гармонизации украинского и европейского законодательства привели к необходимости коррекции данного Закона, что выразилось в усовершенствовании законодательной платформы функционирования указанных объединений в виде Закона Украины «О гражданских объединениях» № 4572–VI от 22 марта 2012 г. Кроме этого, нормативно-правовую базу коллективного участия граждан в публичном управлении составляют также законы «О молодежных и детских организациях» (1997 г.), «О благотворительности и благотворительных организациях» (1998 г.), «О профессиональных творческих работниках и творческих союзах» (1998 г.), «О профсоюзах, их правах и гарантиях деятельности» (1999 г.), «Об организациях работодателей» (2001 г.) и др.

Сегодня в Украине функционирует ряд негосударственных организаций экологического направления, деятельность которых посвящена, среди прочего, защите и восстановлению земельных ресурсов; среди них есть как национальные представительства международных организаций, например, Greenpeace, World Wide Fund for Nature, так и отечественные объединения граждан всеукраинского и регионального масштаба: Украинское товарищество охраны природы, Харьковская областная общественная организация «Зеленый фронт», Институт развития территориальных громад. Помимо функции информационного просвещения и экологического образования населения, указанные организации способствуют воплощению на региональном уровне проекта Европейского Союза «Clima East: Сохранение и устойчивое использование торфяников», инициированного Программой развития ООН в Украине; привлекают внимание правоохранительных органов и общественности к проблеме расхищения черноземных ресурсов (в частности, в Харьковской области); проводят информационную и научно-исследовательскую



поддержку изучения почвенных ресурсов Украины [9; 10; 11]. Вопросы рационального использования земли также попадают в сферу интересов некоторых профессиональных объединений, в частности, Аграрной палаты Украины, Лиги защиты прав землевладельцев и землепользователей Украины «Земля Украины».

Гражданские организации в научной литературе характеризуют как социально активную часть населения, объединившуюся на добровольных началах для участия в социально-политической жизни страны для защиты и продвижения своих интересов, как «активное ядро» социума. Среди основных характеристик указанных объединений специалисты называют потребность их представителей в общении, приоритет общественных интересов перед личными, активное выражение гражданской позиции [12, с. 195]. Все это, на наш взгляд, позволяет считать гражданские объединения системным элементом неоклассической модели публичного управления, институцией, исполняющей функцию коммуникативного посредника между органами управления и населением. Однако в сегодняшних условиях размытости парадигмальных рамок публичного управления в украинском социуме вопрос о безусловной эффективности деятельности объединений граждан как субъектов публичного управления нуждается в определенной теоретической коррекции.

С одной стороны, в Украине сегодня наблюдается значительное повышение уровня общественного доверия к гражданским объединениям: так, если по состоянию на октябрь 2013 г. только 5,8% жителей Украины доверяли им, то уже в 2015 г., по результатам исследований Киевского международного института социологии, количество доверяющих возросло до 34,5%. С другой стороны, возросшая популярность гражданских организаций в массовом сознании способствует распространению практики использования данных организаций для прикрытия коррупционных схем и транслирования выгодных властным кругам информационных данных [3, с. 279]. Этому способствует также привычный цикл развития организаций: возникая как реакция на неудовлетворенность некоторых

социальных потребностей, гражданское объединение с течением времени формализуется, бюрократизируется и теряет эффективность функционирования [13, с. 34]. Таким образом, гипотетически гражданские объединения из составляющей механизма участия общественности в публичном управлении могут трансформироваться в инструмент лоббирования властных или бизнес-интересов.

**Выводы.** Обобщая вышеприведенные данные, можем констатировать, что степень участия общественности в публичном управлении в сфере рационального использования земельных ресурсов в современном украинском социуме можно охарактеризовать как низкую. Предупредить торможение процессов демократизации в сфере управления земельными ресурсами, на наш взгляд, можно при помощи информационной открытости и постоянных коммуникаций между органами публичного управления, гражданскими организациями экологической направленности, профессиональными союзами аграриев, представителями бизнес-структур и населением. И задача поиска и налаживания данных коммуникаций стоит прежде всего перед органами публичного управления.

Участие украинского населения в управлении земельными ресурсами – необходимое условие соблюдения принципа транспарентности публично-управленческой деятельности. Развитие современных информационных и коммуникативных технологий, широкое внедрение в повседневную жизнь наших современников социальных сетей позволяют предположить, что в качестве инструмента организации и упорядочивания указанного участия можно использовать метод краудсорсинга, доказавший свою эффективность в качестве технологии управления.

В наиболее широкой трактовке краудсорсинг может быть определен как специфический способ аккумуляции информации, знаний и идей путем обращения через Интернет к неограниченному количеству людей с предложением найти решение конкретного вопроса; краудсорсинг подразумевает добровольное и бесплатное участие в поиске решения, хотя допускается и конкурсная форма краудсорсинга с

определенным вознаграждением для лучшего проекта [14, с. 73]. В принципе, несмотря на недолгое время существования, тематика краудсорсинга в публичном управлении достаточно широко освещена в научной публицистике последних лет, однако применение его в сфере рационального использования земельных ресурсов специалистами не рассматривалось.

Применительно к теме нашего изучения технология краудсорсинга может быть использована, например, для накопления банка идей относительно конкретных методик повышения фертильности почв; для создания альтернативной по отношению к разработанной органом публичного управления интерактивной карты земельных ресурсов Украины с указанием оценки их качественных характеристик; для контроля за рациональным, без нарушений земельного законодательства использованием земли арендаторами.

Безусловно, это не исчерпывающий перечень возможностей краудсорсинга как инструмента администрирования в сфере использования земельных ресурсов. В свете необходимости реформирования указанной области публичного управления вопрос поиска новых, в том числе технологических инструментов управления является актуальным для всех исследователей постсоветского пространства. Обмен опытом в направлении внедрения краудсорсинга и иных коммуникативных технологий в публичную сферу, разработка конкретных программ социально-экономической поддержки оптимального состояния земельных ресурсов на региональном и государственном уровнях, апробация новых форм активизации участия общественности в публичном управлении в указанной сфере и закрепление административно-правовых механизмов их реализации – такой ответ научное сообщество должно предложить на вызовы современности.

#### Список использованной литературы:

1. Україна 2014–2015 рр.: долаючи виклики (аналітичні оцінки): щорічні аналітичні підсумки і прогнози // Центр Разумкова: офіц. сайт. URL: [http://razumkov.org.ua/uploads/article/2014-2015\\_Pidsumky.pdf](http://razumkov.org.ua/uploads/article/2014-2015_Pidsumky.pdf).





2. Клименко И. Инновации государственного управления как стратегические направления преодоления системного кризиса. Публичное управление: теория и практика: сб. науч. трудов. Харьков. 2010. № № 3–4. С. 44–51.

3. Гаврилюк К. Діяльність громадських організацій із врегулювання політичної кризи у сучасній Україні. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. 2016. Вип. 3–4. С. 274–287.

4. Конституція України. Законодавство України: офіц. сайт. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

5. О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды: конвенция Европейской экономической комиссии ООН. Эко-соглашение: центр по проблемам окружающей среды и устойчивого развития. URL: <http://www.ecoaccord.org/prtr/aarhus.htm>.

6. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та елек-

тронної петиції»: Закон України від 2 липня 2015 р. № 577–VIII. Законодавство України: офіц. сайт. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/577-19>.

7. Бевз Е. Обращение с электронными петициями как форма участия общественности в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды. Приоритетные направления развития экологического, земельного и аграрного права: материалы Республиканского круглого стола (г. Минск, 30 марта 2017 г.). Минск: Издат. центр БГУ, 2017. С. 81–85.

8. Електронні петиції. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/archive?sort=date&order=desc&themes=15&page=1> (дата звернення: 28.02.2018).

9. Екологічні організації. URL: <https://www.knteu.kiev.ua/blog/read/?pid=5104&uk>.

10. Зеленый фронт: офіц. сайт. URL: <http://www.zfront.org/about/>.

11. Українське товариство охорони природи: офіц. сайт. URL: <http://www.ukrpryroda.org/2017/11/blog-post.html>.

12. Гирик М. Оптимізація механізмів участі громадськості в держав-

ному управлінні на сучасному етапі державотворення. Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. 2010. № 3. С. 190–199.

13. Бюрократия в современном мире: теории и реалии жизни / отв. ред. В. Шевченко. Москва: ИФРАН, 2008. 195 с.

14. Кіреєва О. Краудсорсинг як інноваційний інструмент участі громадськості в публічному управлінні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. № 3 (30). С. 72–78.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Харьковский Сергей Анатольевич** – соискатель кафедры административного, уголовного права и процесса Института права Частного высшего учебного заведения «Международный университет бизнеса и права»;

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Harkovskiy Sergey Anatolevich** – Applicant at the Department of Administrative, Criminal Law and Process Institute of Private Higher Education International University of Business and Law.