



УДК 328.184 351 316.77

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

Людмила РАДЧЕНКО,
аспирант кафедры регионального управления,
местного самоуправления и управления города
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины

АННОТАЦИЯ

В статье проводится теоретическое исследование нормативно-правового обеспечения государственного управления в сфере экологической политики Украины. Осуществляется анализ юридической литературы по исследованию понятий: экологическая политика, экологическая безопасность, права человека на безопасную окружающую среду. Раскрыт нормативно-правовой механизм обеспечения государственного управления в сфере экологической политики. Обосновано, что законодательство Украины, регулирующее экологическую политику, при очень высоком уровне нормативно-правового обеспечения имеет ряд противоречий между отраслевым и природоохранным законодательством, имеет наличие значительного количества законодательных актов в сфере регулирования экологической безопасности, прав человека на безопасную окружающую среду, что повышает конфликтность национального природоохранного законодательства и требует гармонизации с международным законодательством.

Ключевые слова: нормативно-правовое обеспечение, государственное управление, экологическая политика, экологическая безопасность.

NORMATIVELY-LEGAL PROVIDING OF STATE ADMINISTRATION IN THE FIELD OF ECOLOGICAL POLITICS OF UKRAINE

Lyudmila RADCHENKO,
Postgraduate Student at the Department of Regional Management,
Local Self-Government and City Administration
of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

In the article theoretical research of the normatively-legal providing of state administration is conducted in the field of ecological politics of Ukraine. The analysis of legal literature comes true, on research of concepts: ecological politics, ecological safety, human rights on a safe environment. The normatively-legal mechanism of providing of state administration is exposed in the field of ecological politics. It is reasonable, that the legislation of Ukraine, regulative ecological politics at the very high level of the normatively-legal providing has a row of contradictions between a branch and nature protection legislation, has a presence of far of legislative acts in the field of adjusting of ecological safety, human rights on a safe environment, that promotes the conflict of national nature protection legislation and requires harmonization with an international legislation.

Key words: normatively-legal providing, state administration, ecological politics, ecological safety.

Постановка проблемы. Вопросы экологической политики приобретают все большее значение и превращаются в приоритетное направление государственного управления. Обеспечение экологической безопасности в Украине обусловлено тем, что страна провозгласила курс на европейскую интеграцию, а это предусматривает внедрение современных подходов в экологической политике соответственно принципам Европейского Союза.

Сегодня недостаточно исследований, где бы комплексно рассматривались механизмы государственного управления в сфере реализации экологической политики в Украине. Кроме

того, есть необходимость в обобщении и учете новых мировых тенденций относительно экологической политики, прежде всего, в контексте процессов европейской интеграции Украины и мировых процессов глобализации.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы нормативно-правового обеспечения государственного управления в сфере экологической политики Украины.

Состояние экологической ситуации в нашей стране требует принятия действенных управленческих решений вопросов экологии, которые имеют первоочередное значение для населения страны.

В Украине очень много нерешенных вопросов в экологической сфере: «сырьевая экспорто-ориентированная устаревшая индустриальная» модель экономики, которая провоцирует техногенную нагрузку на земельные, водные, биологические, минерально-сырьевые ресурсы Украины; последствия аварии на ЧАЭС, которая по объему радиоактивных выбросов и масштабам радиоактивного загрязнения является одной из самых больших со времен использования ядерной энергии в мирных целях; отсутствие системы утилизации и переработки твердых бытовых и производственных отходов, что ведет к экологической угрозе (Львов); воору-



женная агрессия РФ на востоке Украины, в результате которой обострились экологические проблемы, связанные с разрушением промышленного, аграрного, коммунального комплексов. Все эти перечисленные негативные явления и обусловили актуальность нашего исследования.

Состояние исследования. Научный анализ проблем организационно-правового обеспечения государственного управления в сфере экологической политики Украины осуществляется многими отечественными учеными. Среди них следует назвать В. Аверьянова, С. Алексеева, В. Андрейцева, В. Бакуменко, М. Билинскую, В. Вакуленко, В. Вернадского, Т. Гардашук, Н. Грицяк, Б. Данилишина, С. Дорогунцова, В. Демкина, Т. Иванову, А. Качинского, Н. Кисельова, Н. Корецкого, А. Лазора, Ю. Лебединского, Н. Нижник, А. Оболенского, В. Овчинникова, И. Потравного, М. Реймерс, А. Степаненка, С. Телешуна, Ю. Шемшученка, А. Яницкого и других.

Целью и задачей статьи является исследование государственного управления в сфере экологической политики Украины и раскрытие нормативно-правовых механизмов его обеспечения.

В исследовании использованы общенаучные и специальные методы, что основываются на современных научных принципах управленческой, юридической и сочетаемых с ними наук. Были использованы: исторический и логический методы – для исследования экологической проблемы, защиты окружающей среды и защиты прав человека на безопасную окружающую среду в зарубежных странах и в Украине; абстрактно-логический – для теоретического обобщения и формирования выводов; методы анализа и синтеза – для разработки принципов экологической политики, экологической безопасности и использования природных ресурсов в Украине

Изложение основного материала. В юридической литературе за последние десятилетия внесены значительные изменения в правовые экологические нормы как каждой страны в отдельности, так и в международное экологическое право в целом. Право человека на безопасное экологическое окружение и качество окружающей среды были признаны фундаментальными ценностями цивилизации.

Экологическая политика – это сочетание средств и методов, связанных с воздействием общества на природу и направленных на обеспечение экологически сбалансированного развития [1].

Экологическая политика Украины является основой для создания предпосылок стабильного развития страны. Нынешнюю экологическую ситуацию в Украине можно охарактеризовать как кризисную, которая формировалась на протяжении многих десятилетий из-за поспешия законов развития и воспроизводства природно-ресурсного комплекса Украины. Происходили структурные деформации народного хозяйства, при которых в основном развивалась сырьедобывающая – наиболее экологически опасная отрасль промышленности.

Целью национальной экологической политики является стабилизация и улучшение состояния окружающей среды Украины путем интеграции экологической политики в социально-экономическое развитие страны для гарантирования экологически безопасной окружающей среды для жизни и здоровья людей, внедрение экологически сбалансированной системы, использования природы и сохранения естественных природных экосистем [1].

Основные принципы национальной экологической политики:

- усиление роли управления в системе государственного управления Украины с целью достижения равенства трех составляющих развития (экономического, экологического и социального);
- учет экологических последствий во время принятия управленческих решений при разработке документов, которые имеют политические и/или программные составляющие государственного, отраслевого, (секторального), регионального и местного развития;
- межсекторальное партнерство и привлечение заинтересованных сторон;
- предупреждение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, что предусматривает анализ прогнозирования экологических рисков, основывающихся на результатах стратегической экологической оценки, государственной экологической экспертизы, а также государственного мониторинга окружающей среды;
- обеспечение экологической безопасности и поддержка экологического

равновесия на территории Украины, преодоление последствий Чернобыльской катастрофы;

- ответственность нынешнего поколения за сохранение окружающей среды на благо будущих поколений;
 - участие граждан и субъектов хозяйствования в формировании и реализации экологической политики, а также учет их предложений при усовершенствовании природоохранного законодательства;
 - неотвратимость ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды;
 - приоритетные требования «загрязнитель окружающей среды и пользователь природных ресурсов платят полную цену»;
 - ответственность органов исполнительной власти за доступность, своевременность и достоверность экологической информации;
 - государственная поддержка и стимулирование отечественных субъектов хозяйствования, которые выполняют модернизацию производства, направленную на уменьшение негативного влияния на окружающую среду [1].
- Экологическая политика реализуется как путем исполнения специально разработанных экологических планов действия или программ, так и путем интегрирования экологической составляющей в общие программы развития или путем региональных и местных планов действий.
- Экологические программы – это разновидность государственных целевых программ, правовая основа разработки, утверждение и исполнение которых закреплено Законом Украины «Об государственных целевых программах» от 18.03.2004 г. Их цель (ст. 3) – осуществление общегосударственных природоохранных мероприятий, предупреждение катастроф экологического характера и ликвидация их последствий [2].
- Методической основой разработки Программ на местном уровне является Закон Украины «О государственном прогнозировании и разработке программ экономического и социального развития Украины» от 23 марта 2000 г. [3].
- Государственная экологическая политика – составляющая политики государства, что отображает совокупность ее целей и задач в сфере экологии,



которые формируются политической системой государства соответственно ее социальному назначению и реализуются ею при помощи определенных механизмов.

Государственную экологическую политику можно также определить как деятельность органов государственной власти, принципиально ориентированную на формирование и развитие экологического производства/использования и экологической культуры жизнедеятельности человека. Учитывая это, экологическая политика поддается влиянию таких факторов: темпы развития производства, экономическая и социальная стабильность, уровень экологической культуры населения, обеспечение специалистами, масштабы использования природных ресурсов [4].

Понимание сущности государственной экологической политики как инструмента организации, регулирования, согласования и балансирования экологических и социально-экономических интересов общества дает возможность направить и эффективно регулировать правовыми средствами государственную экологическую деятельность, способствует решению существующих проблем и противоречий в этой сфере государственного управления.

В законодательстве Украины об охране окружающей среды закреплены общие принципы и цели деятельности государственных органов по вопросам охраны окружающей среды, которые должны обеспечивать концептуальную однородность законодательства в этой сфере.

В последние годы для развития нормативно-правовой базы приняты специальные законодательные акты, направленные на предупреждение и устранение нарушений качества компонентов окружающей среды. В основе законодательства лежат правовые акты, которые учитывают природные, географические и социально-экономические особенности того или иного региона, регламентируют основные направления деятельности государства в сфере окружающей среды: внедрение стандартов качества окружающей среды, организация мониторинга, руководство разработкой и реализация программ контроля загрязнения окружающей среды, организация научных исследований проблем окружающей среды, бюджет-

но-финансовая деятельность и прочее. Сегодня острота экологических проблем вынуждает более основательно сосредоточиться на этом вопросе и выработать эффективный механизм сохранения окружающей среды.

Анализ научных исследований свидетельствует о том, что при очень высоком уровне нормативно-правового обеспечения экологическая политика Украины имеет ряд противоречий между отраслевым и природоохранным законодательством.

Отношение общества и природы регулируется определенным набором правил поведения человека относительно окружающей среды. Наиболее существенные правила такого поведения закреплены законодательством и становятся обязательными нормами права для исполнения, что обеспечивается государственным принуждением в случае их неисполнения.

Закон Украины «Об охране окружающей среды» (1991 г.) [5] является основным в этой сфере, он провозглашает и внедряет систему управления в сфере охраны окружающей среды, процессы поиска эффективных механизмов государственного регулирования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, их оптимального сочетания и создания централизованных административных систем управления охраной окружающей среды.

За годы независимости создано новое природоохранное законодательство, которое дополняет Закон Украины «Об охране окружающей среды» и регулирует правовые отношения в сфере взаимодействия человека и природы: в первую очередь, это Конституция Украины (ст.ст. 13, 16, 50, 92) [6]; Декларация о государственном суверенитете от 16 июля 1990 г. – раздел VII – Экологическая безопасность, где прописано много вопросов охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов [7]; Земельный кодекс Украины, который регулирует охрану и рациональное использование земель [8]; Лесной кодекс Украины содержит вопросы в отношении сохранения, возобновления и рационального использования лесов [9]; Водный кодекс Украины содержит правовую охрану вод от загрязнения, истощения и регулирует

порядок их использования [10]; Кодекс о недрах Украины обеспечивает рациональное, комплексное использование недр для удовлетворения нужд общества, их охрану, гарантируя при этом безопасность людей и окружающей среды при использовании недр [11]; Кодекс гражданской защиты Украины обеспечивает охрану населения, территории, окружающей среды и имущества, а также экологическую безопасность [12]; Закон Украины «Об охране атмосферного воздуха» направлен на возобновление и сохранение естественного состояния атмосферного воздуха, а также профилактику вредных воздействий на окружающую среду [13]; Гражданский Кодекс Украины закрепляет обязанность участников гражданских отношений при осуществлении гражданских прав воздерживаться от действий, которые могли бы нанести вред окружающей среде [14].

Одной из актуальных проблем безопасности жизнедеятельности человечества в планетарном масштабе и безопасности каждого человека, в частности, является изменение климата. Глобальное потепление в результате парникового эффекта уже сейчас несет негативные последствия для наиболее уязвимых частей земного шара.

На Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (Бразилия) в июне 1992 г. была подписана Рамковая конвенция об изменении климата, в которой сказано, что промышленно развитые страны должны снизить как минимум на 5% общие выбросы семи газов, которые приводили к парниковому эффекту: В странах ЕС – на 8%, США – на 7%, Япония – на 6%. Это свидетельствует о глобальном экологическом и о политико-экономическом характере исполнения Рамковой конвенции ООН об изменении климата и Киотского протокола.

Основную роль в реализации экологической политики осуществляет государство, которое является не единственным субъектом экологической политики. Вместе с государством реализацию экологической политики осуществляют политические партии, научные организации, негосударственные общественные организации и другие субъекты, что делает ее объектом не только государственного, но и публичного управления [4, с. 211].



Охрана окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов, безопасность жизнедеятельности человека в сочетании с экономическим ростом являются приоритетом государственной политики.

Среди экономических рычагов основное место занимают налоги и плата за загрязнение. Налоги наполняют бюджетную статью на природоохранные мероприятия. Платежи за загрязнения – это плата за право пользоваться ресурсами, ассимиляционным потенциалом. Потребитель ресурса платит за него так, как он платит за сырье, электроэнергию, материалы.

Одним из требований Налогового Кодекса Украины является общегосударственный экологический налог взамен сбора за загрязнение окружающей среды, что считается позитивным изменением. С 1 января 2011 г. экологический налог платят все, кто использует горючее для транспортных средств, в том числе субъекты хозяйствования, граждане Украины, иностранцы и персоны без гражданства, которые пользуются автомобилями.

Также в соответствии с Кодексом объектом и базой налога являются:

а) объемы и виды загрязняющих веществ, которые попадают в атмосферу из стационарных источников; загрязняющие вещества, которые сбрасывают непосредственно в водоемы; отходы, которые находятся в специально отведенных для этого местах или на объектах на протяжении отчетного квартала, кроме объемов и видов (классов) определенных отходов как вторичного сырья, что находятся на собственных территориях (объектах) субъектов хозяйствования, которые имеют лицензию на сбор и заготовку определенных видов отходов как вторсырья и ведут законную деятельность по сбору и заготовке таких отходов; горючее, реализованное налоговыми агентами;

б) объемы и категории радиоактивных отходов, которые образуются в результате деятельности субъектов хозяйствования или временно сохраняются их производителями больше установленного особыми условиями лицензии срока;

в) объемы электрической энергии, произведенные эксплуатируемыми предприятиями ядерных установок (атомных электростанций).

В европейских странах с целью улучшения условий инвестирования экологических направлений деятельности функционируют экологические банки, основными источниками финансирования которых являются бюджетные средства, которые консолидируются в экосчетах, инновационные ресурсы, привлечение средств предпринимателей, организаций, учреждений, населения, инвестиций государств.

Выводы. Таким образом, законодательство Украины имеет ряд противоречий между отраслевым и природоохранным законодательством, характеризуется наличием значительного количества подзаконных нормативно-правовых актов в сфере регулирования экологической безопасности, прав человека на безопасную окружающую среду, что повышает коллизийность национального природоохранного законодательства и требует гармонизации с международным законодательством.

В период реформирования всех отраслей общественной жизни актуальным является решение экологических проблем как в государстве в целом, так и в определенных регионах, что, в частности, может создавать благоприятные условия не только для их экономического развития, но и уменьшения негативного влияния на окружающую среду.

Поэтому для улучшения социально-экономического развития территории необходимо создать надежный эффективный механизм сохранения баланса темпов экономического роста и минимизации негативного влияния на окружающую среду, ослабление влияния производства на природу.

Список использованной литературы:

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 26. Ст. 218.

2. Про державні цільові програми. Закон України від 18.03.2004 р. URL: zakon.rada.gov.ua/go/1621-15.

3. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. URL: zakon.rada.gov.ua/go/1602-14.

4. Ашикова Е. І. Механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Івано-Франківськ, 2014. 217 с.

5. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

6. Конституція (Основний Закон) України : Закон України № 254к/96-ВР.

7. Декларації про державний суверенітет України Верховна Рада УРСР: Декларація № 55-XII від 16 липня 1990 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55-12>

8. Земельний кодекс України : Закон України № 2768-III від 25 жовт. 2001 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

9. Лісовий кодекс України : Закон України № 3404-IV від 8 лют. 2006 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>.

10. Водний кодекс України : Закон України № 213/95-ВР від 6 черв. 1995 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр>.

11. Кодекс України про надра : Кодекс № 132/94-ВР від 27 лип. 1994 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80>

12. Кодекс цивільного захисту України : Закон України № 5403-VI від 19 жовт. 2012 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>

13. Про охорону атмосферного повітря : Закон України № 2707-XII від 16 жовт. 1992 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2707-12>

14. Цивільний кодекс України. Кодекс від 16.01.2003 р. № 435-IV (Редакція станом на 01.01.2016). URL: zakon.rada.gov.ua/go/435-15.



ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Радченко Людмила Николаевна – аспирант кафедры регионального управления, местного самоуправления и управления города Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Radchenko Lyudmila Nikolayevna – Postgraduate Student at the Department of Regional Management, Local Self-Government and City Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

kryzyna.np@gmail.com

УДК 346:347.736.54

ПРИЗНАНИЕ НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНЫМИ СДЕЛОК КАК СПОСОБ КОНСОЛИДАЦИИ ИМУЩЕСТВА НЕПЛАТЕЖЕСПОСОБНОГО ДОЛЖНИКА

Владислав РЕЗНИКОВ,

аспирант Научно-исследовательского института частного права и предпринимательства имени академика Ф. Г. Бурчака Национальной академии правовых наук Украины

АННОТАЦИЯ

В статье проведено исследование признания недействительными сделок как способа консолидации имущества должника в судебных процедурах банкротства. Проанализирована современная научная литература по проблематике исследования. Приводится подробный анализ оснований для выделения признаков, которые имманентны процессам признания недействительными сделок (договоров) неплатежеспособного должника и выявляют их специфику. Предложена дифференциация кредиторов в зависимости от цели вступления в договорные отношения с должником и правовых последствий признания таких сделок недействительными.

Ключевые слова: консолидация имущества должника в судебных процедурах банкротства, способы консолидации, признание недействительными сделок (договоров) неплатежеспособного должника.

INVALIDATION OF TRANSACTIONS AS A WAY TO CONSOLIDATE THE PROPERTY OF AN INSOLVENT DEBTOR

Vladislav REZNIKOV,

Postgraduate Student of Scientific and Research Institute of Private Law and Entrepreneurship named after Academician F.H. Burchak of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine

SUMMARY

The article describes a study of invalidation of transactions as a way to consolidate the property of a debtor in bankruptcy court proceedings. Modern scientific literature on the study topic was analyzed. A detailed analysis of the grounds for identifying the signs that are inherent in the process of invalidating transactions (contracts) of an insolvent debtor and identify their specifics is given. A differentiation of creditors is proposed, depending on the purpose of entering into a contractual relationship with the debtor and the legal consequences of recognizing such transactions as invalid.

Key words: consolidation of the debtor's property in bankruptcy court proceedings, methods of consolidation, invalidation of transactions (contracts) of the insolvent debtor.

Постановка проблемы. Законодательство Украины в ст. 20 Закона Украины «О восстановлении платежеспособности должника или признании его банкротом» [1] определяет два способа консолидации имущества в судебных процедурах банкротства, а именно: 1) признание недействительными сделок (договоров) неплатежеспособного должника; 2) опровержение имущественных действий неплатежеспособного должника.

Закрепленные указанной статьей способы следует считать основными (традиционными), однако не един-

ственными, которые позволяют увеличить имущественную базу должника и создать надлежащие условия для справедливого и равномерного удовлетворения требований кредиторов.

С учетом предмета исследования в данной статье мы сосредоточим свое внимание на анализе такого способа консолидации имущества неплатежеспособного должника, как признание недействительными сделок (договоров) (далее – сделок), благодаря которому достигается эффективное восстановление платежеспособности должника, увеличение его конкурсной