



Наталія Володимирівна Барбашова,
канд. юрид. наук, доцент
Донецький державний університет управління,
м. Донецьк

УДК 346:349.6

ПРОБЛЕМА БАНКРУТСТВА ЕКОЛОГІЧНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ПІДПРИЄМСТВ У КОНТЕКСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Показано, що існуючий порядок банкрутства екологічно небезпечних підприємств не забезпечує безпеку населення та навколишнього середовища поблизу ліквідованого об'єкта. Запропоновано модернізувати регіональний рівень управління екологічною сферою шляхом створення в країні регіонів із законодавчими повноваженнями. На регіональні органи влади необхідно покласти відповідальність за усунення негативних наслідків пов'язаних з ліквідацією екологічно небезпечного підприємства.

Ключові слова: банкрутство, екологічно небезпечне підприємство, регіон, екологічний федералізм.

Масштаби виробничої діяльності людства нині стали настільки значними, що за багатьма показниками перевищують природні фактори негативного впливу стихійних сил.

Аналіз вітчизняного законодавства, що регулює відносини у сфері природокористування, охорони середовища й забезпечення екологічної безпеки, свідчить, що воно орієнтоване на регулювання екологічно значущих аспектів діяльності підприємств. Розроблено відповідні нормативи гранично припустимих викидів і скидань шкідливих речовин, рівнів фізичного забруднення навколишнього середовища, що є результатом господарської діяльності підприємств, методики контролю над цією діяльністю, а також види санкцій за їхнє порушення. Можна говорити про неефективність окремих норм, про проблеми стягнення штрафів і їх розмірів тощо, але в цілому слід констатувати наявність досить збалансованої й розвинутої системи екологічного законодавства.

Загальновідомо, що в умовах конкуренції виживають тільки ті господарючі суб'єкти, що використовують більш сучасні наукоємні технології, котрі дають змогу за мінімальних матеріальних і енергетичних витрат одержати

більшу кількість продукції з новими функціональними властивостями. Ті ж підприємства, що використовують застарілі технології й, як наслідок, мають збиткове виробництво, повинні залишити ринок. Регулювання таких питань належить до сфери дії інституту неспроможності (банкрутства).

Окремі аспекти досліджуваної проблеми розглядалися раніше В. В. Костицьким [1] та І. М. Розумович [2, 3].

Метою нашої статті є дослідження особливостей правового регулювання банкрутства екологічно небезпечних підприємств у контексті сталого розвитку регіону.

Особливо небезпечними суб'єктами підприємницької діяльності визнаються підприємства вугільної, гірничодобувної, атомної, хімічної, хіміко-металургійної, нафтопереробної, інших галузей, визначені Постановою Кабінету Міністрів України № 339 від 15.05.2013 р. «Про реалізацію статті 85 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», припинення діяльності яких потребує здійснення спеціальних заходів щодо запобігання заподіянню шкоди життю та здоров'ю громадян, майну, спорудам, навколишньому природному середовищу. Досить часто невід'ємним сегментом виробничої діяльності є складування й знезаражування відходів, заходи щодо охорони і функціонування хвостосховищ і відстійників, відкачка шахтних вод і багато чого іншого. Припинення діяльності підприємства неминуче відбивається на всьому характері його природоохоронної діяльності. Слід констатувати неврегульованість цієї сфери відносно в екологічному праві; щоправда, даній проблемі приділяється увага у сфері господарського права, зокрема у Законі України від 14.05.1992 р., № 2343-ХІІ «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (далі Закон).

Іншим важливим моментом є негативні наслідки соціального характеру, що виникають при ліквідації підприємств. Дуже часто банкрутами стають екологічно небезпечні підприємства, діяльність (або бездіяльність) яких впливає на соціально-економічний розвиток усього регіону. Тому ефективність інноваційного розвитку регіону багато в чому визначатиметься й розв'язанням проблем неспроможних підприємств-боржників.

Аналіз норм нової редакції Закону, що регулюють процедуру банкрутства особливо небезпечних підприємств, показує, що сфера їх застосування помітно звузилася, а самі норми носять переважно бланкетний характер. Питання банкрутства екологічно небезпечних підприємств регулюються тепер спеціальною постановою Кабінету Міністрів (2013 р.). Для вугледобувних підприємств існують додаткові нормативні акти, які передбачають особливий порядок ліквідації та банкрутства таких підприємств, зокрема, закони України «Про порядок списання заборгованості вугледобувних та вуглепереробних підприємств, які належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у вугільно-промисловому комплексі, що ліквідуються за рішенням

Кабінету Міністрів України, перед Державним бюджетом України і місцевими бюджетами та державними цільовими фондами» (1997 р.) і «Про особливості приватизації вугледобувних підприємств» (2012 р.), а також Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку ліквідації збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств» (1997 р.).

Таким чином, для вугледобувних та вуглепереробних підприємств є три схеми ліквідації у разі їх неплатоспроможності: 1) ліквідація збиткових підприємств на основі рішення Кабінету Міністрів; 2) при банкрутстві державних підприємств, що регулюється Постановою Кабінету Міністрів «Про реалізацію статті 85 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (2013 р.); 3) у рамках процедури приватизації підприємств на підставі Закону «Про особливості приватизації вугледобувних підприємств».

Процесуальні аспекти банкрутства вугледобувних підприємств можуть ще більше ускладнитися з прийняттям Закону «Про внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (перше читання), згідно з яким справи про банкрутство гірничих підприємств (гірничодобувні підприємства, шахти, рудники, копальні, кар'єри, розрізи, збагачувальні фабрики, шахтовуглебудівні підприємства), у статутних фондах яких частка держави становить не менше 25 %, не порушуються з дня набуття чинності Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» до 1 січня 2015 року.

Внаслідок збитковості більшості підприємств державної форми власності постановою Кабінету Міністрів України (2012 р.) передбачена приватизація 66 вугледобувних та вуглепереробних підприємств з 111. Як показують деякі дослідження [4], прибутковість вугільних підприємств недержавної форми власності, на частку яких припадає зараз близько 68 % видобутого вугілля, обумовлена не тільки формою власності, а й тим фактом, що у першу чергу були приватизовані найбільш потужні й перспективні підприємства. Необхідно відзначити, що світова практика свідчить про високу ефективність інституту неспроможності щодо відновлення платоспроможності боржника. У даному контексті обґрунтованим видається твердження про необхідність реформування неплатоспроможних підприємств виключно в рамках процедури банкрутства за рішенням господарського суду. Негативні приклади масового банкрутства і тотальної приватизації у перші роки після проголошення незалежності України не повинні зараз бути аргументом невиконання закону.

Наслідком множинності схем ліквідації вугільних підприємств, що найчастіше носять непрозорий характер, є загострення екологічних проблем на територіях, розташованих поблизу ліквідованих підприємств.

Ліквідація гірничого підприємства, діяльність якого згідно з техніко-економічним обґрунтуванням визнана недоцільною, передбачає здійснення заходів щодо припинення господарської діяльності, приведення його виробничих фондів до стану, який гарантує безпеку людей, майна і довкілля,

соціальний захист вивільнюваних працівників, а також вирішення інших соціально-економічних питань. Питання ліквідації збиткового вугільного підприємства, як відомо, регулюються Постановою Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку ліквідації збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств» (1997 р.). Рішення про ліквідацію гірничого підприємства приймається Кабінетом Міністрів України за пропозицією Міненерговугілля, погодженою у встановленому порядку з зацікавленими органами виконавчої влади, у тому числі з відповідними облдержадміністраціями.

Роботи з фізичної ліквідації гірничого підприємства виконуються відповідно до затвердженого проекту за умови забезпечення захисту територій і водоносних горизонтів від небезпечного впливу, пов'язаного з відновленням рівня ґрунтових вод та гідроекологічної безпеки на діючих підприємствах та прилеглих територіях, де внаслідок попередньої діяльності підприємства і після його фізичної ліквідації погіршується або може погіршитися геологічна та гідроекологічна ситуація. Міненерговугілля визначає підприємство, яке відповідно до кошторису забезпечує запобігання неконтрольованому виходу на поверхню підземних вод, підтопленню діючих суміжних шахт та прилеглих територій.

Основними недоліками такої схеми ліквідації екологічно небезпечного підприємства є значне загострення соціально-економічних проблем, пов'язаних з ліквідацією підприємства та недостатнє фінансування природоохоронних заходів.

Порядок задоволення вимог кредиторів особливо небезпечного суб'єкта підприємницької діяльності щодо відшкодування витрат на здійснення заходів із запобігання заподіяння можливої шкоди життю та здоров'ю громадян, майну, спорудам, навколишньому природному середовищу регулюється спеціальною постановою Кабінету Міністрів України (2013 р.). Право на задоволення вимог має відповідний орган місцевого самоврядування та центральні органи виконавчої влади, що беруть участь у провадженні справи про банкрутство.

Постановою встановлено досить широкий спектр природоохоронних заходів, за здійснення яких відшкодовуються витрати з боржника, а саме: рекультивація земель, порушених внаслідок діяльності боржника; забезпечення безпечного поводження з відходами, включаючи їх збір, переробку та/або збереження; виконання технічних рішень про недопущення або мінімізацію підвищення рівня ґрунтових вод; розроблення схем інженерного захисту територій і відповідних проектів проведення оцінки впливу на навколишнє природне середовище та здоров'я населення, їх впровадження та ін.

Законом встановлено, що вимоги кредиторів особливо небезпечного суб'єкта підприємницької діяльності щодо відшкодування витрат на заходи із запобігання заподіяння можливої шкоди життю та здоров'ю громадян, майну, спорудам, навколишньому природному середовищу задовольняються в третю чергу. Ця норма Закону вже отримала критику з боку окремих фахівців [3]. Обґрунтованою є пропозиція про погашення цих вимог у другу чергу.

За зовнішнім позитивом переліку природоохоронних заходів щодо запобігання негативним наслідкам здоров'ю громадян і природному довкіллю в разі банкрутства екологічно небезпечного підприємства, передбачених відповідною постановою, ховаються значні проблеми процесуального характеру, які ставлять під загрозу виконання норм цієї постанови.

По-перше, право на задоволення вимог щодо відшкодування витрат на здійснення природоохоронних заходів мають: відповідний орган місцевого самоврядування, центральний орган виконавчої влади, до компетенції якого належить сфера діяльності боржника, Мінприроди, ДСНС, Держатомрегулювання, Держгеонадра, їх територіальні органи, які визначені учасниками провадження у справі про банкрутство. Кожний з органів має специфіку сфери свого регулювання і має право виставити вимоги щодо відшкодування здійснених або передбачуваних витрат на виконання природоохоронних заходів. Відсутність координуючого органу призведе до певної хаотичності, дублювання і, як наслідок, до необов'язковості виконання рішень.

По-друге, згідно зі ст. 23 Закону уповноважені органи подають заяви з вимогами до боржника і документи, що їх підтверджують, протягом тридцяти днів від дня офіційного оприлюднення оголошення про порушення провадження у справі про банкрутство. До заяв також додаються: матеріали про результати обстеження боржника та комплексне інженерно-технічне обґрунтування заходів, які повинен здійснити суб'єкт підприємницької діяльності, що має відповідне право згідно із законодавством; план заходів, затверджений уповноваженим органом; розрахунки та кошториси фактичних витрат на здійснення заходів. Якщо додати сюди обов'язковість проведення екологічного аудиту, то видається проблематичною своєчасна подача документів у зазначений термін.

По-третє, відсутність необхідних документів, в яких повинні бути вказані у тому числі обсяги, терміни і вартість природоохоронних заходів, є правовою підставою для невключення зазначених заходів у план санації, що за законодавством є пріоритетною процедурою відновлення платоспроможності боржника.

По-четверте, не врегульованими залишаються питання фінансування запланованих природоохоронних заходів. Кошти на їх здійснення можуть надійти тільки після ліквідації боржника.

По-п'яте, за договірним правом вимагають урегулювання відносин замовник – виконавець. Специфіка виникаючих відносин між замовником виконання робіт природоохоронного характеру та підрядником, за відсутності коштів у першого і плановому характері договірних відносин, вимагає розробки спеціальних норм, що регулюють дане питання.

Аналізуючи весь комплекс проблем, пов'язаних з банкрутством екологічно небезпечного підприємства, необхідно вказати на найважливішу, на нашу думку, рису: всі вони локалізуються на рівні регіону. Саме у масштабі регіону виникають проблеми соціально-економічного та екологічного характеру, зумовлені ліквідацією господарюючих суб'єктів. Безперечно, найбільш ефективно

питання забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля та раціонального природокористування мають вирішуватися на регіональному рівні [5].

З огляду на викладене, для запобігання загроз екологічного характеру, що виникають при ліквідації у процедурі банкрутства екологічно небезпечного підприємства, або зниження їх до прийнятного рівня, безпечного для населення, яке проживає поблизу об'єкта, і природного середовища, необхідно всю повноту відповідальності у цих питаннях покласти на Департаменти екології та природних ресурсів при обласних держадміністраціях. Саме ці департаменти мають пред'являти вимоги у сфері забезпечення екологічної безпеки і охорони навколишнього природного середовища господарському суду у рамках процедури ліквідації боржника, що регулюється ч. 1 ст. 38 Закону «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом».

Визначальною умовою виконання запланованих природоохоронних заходів є їх своєчасне і в повному обсязі фінансування з боку замовника, яким повинен бути Департамент екології та природних ресурсів відповідного регіону. Такі дії передбачають наявність необхідних коштів у регіональних природоохоронних фондах. Аргументи щодо доцільності зміни політики фінансування регіонального рівня управління ми вже наводили [6]. Зараз Податковим кодексом передбачене зниження частки екологічного податку, що йде на фінансування регіонального рівня, до 10 % у 2014 році. Для підвищення ефективності управління екологічною сферою на регіональному рівні у першу чергу необхідно наділити цей рівень законодавчою компетенцією у сфері природокористування, охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки, суттєво збільшити обсяги фінансування, не менш ніж 50 відсотків від суми екологічного податку.

Одним із можливих шляхів практичної реалізації цих пропозицій може бути модернізація регіонального рівня управління екологічною сферою шляхом створення у країні регіонів із законодавчими повноваженнями, що здійснюють свою діяльність на підставі принципу екологічного федералізму.

Насамкінець слід відзначити ще одну особливість процедури банкрутства екологічно небезпечних підприємств. Проблеми сталого розвитку регіону роблять безпідставним протиставлення економіки та екології. Ліквідація неплатоспроможного боржника ініціює синфазне виникнення проблем соціально-економічного та екологічного характеру, оптимальне вирішення яких можливе лише на регіональному рівні.

Список літератури: 1. Костицький В. Екологія перехідного періоду : право, держава, екологія (економіко-правовий механізм охорони навколишнього середовища в Україні) : Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи / В. Костицький. – К. : УСП МСБ «Сusmeu», 2003. – 772 с. 2. Розумович І. К вопросу о формировании правового механизма учета экологических требований в деятельности объектов повышенной опасности / И. Розумович // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – 2009. – Т. 22 (61). – № 1. – С. 197–204. – (Серия «Юридические науки»). 3. Розумович І. Особливості банкрутства особливо небезпечних підприємств згідно нової редакції Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» / І. Розумович // Ученые

записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – 2012. – Т. 25 (64). – № 2. – С. 148–151. – (Серия «Юридические науки»). 4. Огаренко Ю. Проблемы вугільної промисловості України та викиди парникових газів від видобутку й споживання вугілля / Ю. Огаренко. – К.: Національний екологічний центр України. – 2010. – 52 с. 5. Барбашова Н. О совершенствовании организационно-правового механизма управления природоохранной деятельностью в Украине / Н. Барбашова // Экономика и право. – 2010. – № 2 (27). – С. 101–106. 6. Барбашова Н. Об экологической безопасности региона в контексте реализации идеи бюджетного федерализма / Н. Барбашова // Экономика и право. – 2010. – № 1(26). – С. 30–35.

ПРОБЛЕМА БАНКРОТСТВА ЭКОЛОГИЧЕСКИ ОПАСНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В КОНТЕКСТЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Барбашова Н. В.

Показано, что существующий порядок банкротства экологически опасных предприятий не обеспечивает безопасность населения и окружающей среды вблизи ликвидируемого объекта. Предложено модернизировать региональный уровень управления экологической сферой путем создания в стране регионов с законодательными полномочиями. На региональные органы власти необходимо возложить ответственность за устранение негативных последствий связанных с ликвидацией экологически опасного предприятия.

Ключевые слова: банкротство, экологически опасное предприятие, регион, экологический федерализм.

BANKRUPTCY PROBLEM OF THE ENVIRONMENTALLY UNFRIENDLY COMPANIES IN THE SUSTAINABLE REGIONAL DEVELOPMENT

Barbashova N. V.

It is shown that existing bankruptcy judgments of the environmentally unfriendly companies do not provide safety for the public and the environment near the object in liquidation. It is proposed to upgrade the regional level of environmental management using the creation of regions with legislative power. Regional authorities must be responsible for the negative impacts associated with the liquidation of the environmentally unfriendly company.

Key words: bankruptcy, environmentally unfriendly company, region, environmental federalism.

Надійшла до редакції 25.12.2013 р.