



Наталья Владимировна Барбашова,
канд. юрид. наук, доцент
Донецкий государственный
университет управления,
г. Донецк

УДК 346:349.6

ПРОБЛЕМА БАНКРОТСТВА ЭКОЛОГИЧЕСКИ ОПАСНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В КОНТЕКСТЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

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.

Масштабы производственной деятельности человечества сейчас стали настолько значительными, что по многим показателям превышают естественные факторы негативного влияния стихийных сил.

Анализ отечественного законодательства, регулирующего отношения в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, свидетельствует, что оно ориентировано на регулирование экологически значимых аспектов деятельности предприятий. Разработаны соответствующие нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ, уровней физического загрязнения окружающей среды, являющегося результатом хозяйственной деятельности предприятий, методики контроля над этой деятельностью, а также виды санкций за их нарушение. Можно говорить о неэффективности отдельных норм, о проблемах взыскания штрафов и их размерам и т. д., но в целом следует констатировать наличие достаточно сбалансированной и развитой системы экологического законодательства.

Общеизвестно, что в условиях конкуренции выживают хозяйствующие субъекты, которые используют более современные наукоемкие технологии,

позволяющие при минимальных материальных и энергетических затратах получить большее количество продукции с новыми функциональными свойствами. Те же предприятия, которые используют устаревшие технологии и, как следствие, имеют убыточное производство, должны покинуть рынок. Регулирование таких вопросов относится к сфере действия института несостоятельности (банкротства).

Отдельные аспекты исследуемой темы рассматривались ранее В. В. Костицим [1] и И. М. Розумович [2, 3].

Целью нашей статьи является исследование особенностей правового регулирования банкротства экологически опасных предприятий в контексте устойчивого развития региона.

Особенно опасными субъектами предпринимательской деятельности являются предприятия угольной, горнодобывающей, атомной, химической, химико-металлургической, нефтеперерабатывающей, других отраслей, что определены Постановлением Кабинета Министров Украины № 339 от 15.05.2013 г. «О реализации статьи 85 Закона Украины «О восстановлении платежеспособности должника или признании его банкротом», прекращение деятельности которых требует проведения специальных мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни и здоровью граждан, имуществу, сооружениям, окружающей природной среде. Довольно часто неотъемлемым сегментом производственной деятельности является складирование и обеззараживания отходов, меры по охране и функционированию хвостохранилищ и отстойников, откачка шахтных вод и многое другое. Прекращение деятельности предприятия неизбежно отражается на всем характере его природоохранной деятельности. Следует констатировать неурегулированность этой сферы отношений в экологическом праве; правда, данной проблеме уделяется внимание в сфере хозяйственного права, в частности в Законе Украины от 14.05.1992 г., № 2343- XII «О восстановлении платежеспособности должника или признании его банкротом» (далее Закон).

Другим важным моментом являются негативные последствия социального характера, возникающие при ликвидации предприятий. Очень часто банкротами становятся экологически опасные предприятия, деятельность (или бездействие) которых влияет на социально-экономическое развитие всего региона. Поэтому эффективность инновационного развития региона во многом будет определяться и решением проблем несостоятельных предприятий-должников.

Анализ норм новой редакции Закона, регулирующих процедуру банкротства особо опасных предприятий, показывает, что сфера их применения заметно сузилась, а сами нормы носят преимущественно бланкетный характер. Вопрос банкротства экологически опасных предприятий регулируются теперь специальным постановлением Кабинета Министров (2013). Для угледобывающих предприятий существуют дополнительные нормативные акты, которые предусматривают особый порядок их ликвидации и банкротства таких предприятий, в частности, законы Украины «О порядке списания задолженности угледобывающих и углеперерабатывающих предприятий, относящихся к сфере

управления центральных органов исполнительной власти, которые обеспечивают формирование и реализуют государственную политику в угольно-промышленном комплексе, что ликвидируются по решению Кабинета Министров Украины, перед Государственным бюджетом Украины и местными бюджетами и государственными целевыми фондами» (1997 г.) и «об особенностях приватизации угледобывающих предприятий» (2012 г.), а также Постановление Кабинета Министров «Об утверждении Порядка ликвидации убыточных угледобывающих и углеперерабатывающих предприятий» (1997 г.).

Таким образом, для угледобывающих и углеперерабатывающих предприятий есть три схемы ликвидации в случае их неплатежеспособности: 1) ликвидация убыточных предприятий на основе решения Кабинета Министров; 2) при банкротстве государственных предприятий, регулирующегося Постановлением Кабинета Министров «О реализации статьи 85 Закона Украины «О восстановлении платежеспособности должника или признании его банкротом» (2013); 3) в рамках процедуры приватизации предприятий на основании Закона «Об особенностях приватизации угледобывающих предприятий».

Процессуальные аспекты банкротства угледобывающих предприятий могут еще больше осложниться с принятием Закона «О внесении изменений в Закон Украины «О восстановлении платежеспособности должника или признании его банкротом» (первое чтение), согласно которому дела о банкротстве горных предприятий (горнодобывающие предприятия, шахты, рудники, карьеры, разрезы, обогатительные фабрики, шахтоуглестроительные предприятия), в уставных фондах которых доля государства составляет не менее 25 %, не возбуждаются со дня вступления в силу Закона Украины «О восстановлении платежеспособности должника или признании его банкротом» до 1 января 2015 г.

Вследствие убыточности большинства предприятий государственной формы собственности постановлением Кабинета Министров Украины (2012 г.) предусмотрена приватизация 66 угледобывающих и углеперерабатывающих предприятий из 111. Как показывают некоторые исследования [4], доходность угольных предприятий негосударственной формы собственности, на долю которых приходится сейчас около 68 % добытого угля, обусловлена не только формой собственности, но и тем фактом, что в первую очередь были приватизированы наиболее мощные и перспективные предприятия. Необходимо отметить, что мировая практика свидетельствует о высокой эффективности института несостоятельности по восстановлению платежеспособности должника. В данном контексте обоснованным представляется утверждение о необходимости реформирования неплатежеспособных предприятий исключительно в рамках процедуры банкротства по решению хозяйственного суда. Негативные примеры массового банкротства и тотальной приватизации в первые годы после провозглашения независимости государства Украина не должны сейчас быть аргументом невыполнения закона.

Следствием множественности схем ликвидации угольных предприятий, которые зачастую носят непрозрачный характер, является обострение экологических проблем на территориях, расположенных вблизи ликвидированных предприятий.

Ликвидация горного предприятия, деятельность которого в соответствии с технико-экономическим обоснованием признана нецелесообразной, предусматривает осуществление мероприятий по прекращению хозяйственной деятельности, приведения его производственных фондов в состояние, гарантирующее безопасность людей, имущества и окружающей среды, социальную защиту высвобождаемых работников, а также решение других социально-экономических вопросов. Вопрос ликвидации убыточного угольного предприятия, как известно, регулируются Постановлением Кабинета Министров «Об утверждении Порядка ликвидации убыточных угледобывающих и углеперерабатывающих предприятий» (1997 г.). Решение о ликвидации горного предприятия принимается Кабинетом Министров Украины по предложению Минэнергоугля, согласованной в установленном порядке с заинтересованными органами исполнительной власти, в том числе с соответствующими облгосадминистрациями.

Работы по физической ликвидации горного предприятия выполняются в соответствии с утвержденным проектом при условии обеспечения защиты территорий и водоносных горизонтов от опасного влияния, связанного с восстановлением уровня грунтовых вод и гидроэкологической безопасности на действующих предприятиях и прилегающих территориях, где в результате предыдущей деятельности предприятия и после его физической ликвидации ухудшается или может ухудшиться геологическая и гидроэкологическая ситуация. Минэнергоуголь определяет предприятие, которое в соответствии со сметой обеспечивает предотвращения неконтролируемого выхода на поверхность подземных вод, подтопления действующих смежных шахт и прилегающих территорий.

Основными недостатками такой схемы ликвидации экологически опасного предприятия является значительное обострение социально-экономических проблем, связанных с ликвидацией предприятия, и недостаточное финансирование природоохранных мероприятий.

Порядок удовлетворения требований кредиторов особо опасного субъекта предпринимательской деятельности по возмещению расходов на осуществление мероприятий по предотвращению причинения возможного вреда жизни и здоровью граждан, имуществу, сооружениям, окружающей природной среде регулируется специальным постановлением Кабинета Министров Украины (2013). Право на удовлетворение требований имеет соответствующий орган местного самоуправления и центральные органы исполнительной власти, участвующие в производстве по делу о банкротстве.

Постановлением установлено достаточно широкий спектр природоохранных мероприятий, за совершение которых возмещаются расходы с должника, а именно: рекультивация земель, нарушенных в результате деятельности должника, обеспечение безопасного обращения с отходами, включая их сбор, переработку и/или захоронения, выполнение технических решений о недопущении или минимизации повышения уровня грунтовых вод; разработка схем инженерной защиты территорий и соответствующих проектов проведения оценки воздействия на окружающую среду и здоровье населения, их внедрение и др.

Законом установлено, что требования кредиторов особо опасного субъекта предпринимательской деятельности по возмещению расходов на мероприятия по предотвращению причинения возможного вреда жизни и здоровью граждан, имуществу, сооружениям, окружающей природной среде удовлетворяются в третью очередь. Эта норма Закона уже получила критику со стороны отдельных специалистов [3]. Обосновано предложение о погашении этих требований во вторую очередь.

За внешним позитивом перечня природоохранных мероприятий по предотвращению негативных последствий здоровью граждан и окружающей природной среде в случае банкротства экологически опасного предприятия, предусмотренных соответствующим постановлением, скрываются значительные проблемы процессуального характера, которые ставят под угрозу выполнение норм настоящего постановления.

Во-первых, право на удовлетворение требований по возмещению расходов на осуществление природоохранных мероприятий имеют: соответствующий орган местного самоуправления, центральный орган исполнительной власти, к компетенции которого относится сфера деятельности должника, Минприроды, ДСНС, Госатомрегулирования, Госгеонедра, их территориальные органы, которые определены участниками производства по делу о банкротстве. Каждый из органов имеет специфику сферы своего регулирования и имеет право выставить требования о возмещении произведенных или предполагаемых затрат на выполнение природоохранных мероприятий. Отсутствие координирующего органа приведет к определенной хаотичности, дублированию и, как следствие, к необязательности выполнения решений.

Во-вторых, согласно ст. 23 Закона уполномоченные органы подают заявления с требованиями к должнику и документы, их подтверждающие, в течение тридцати дней со дня официального обнародования объявления о возбуждении производства по делу о банкротстве. К заявлениям также прилагаются: материалы о результатах обследования должника и комплексное инженерно-техническое обоснование мероприятий, которые должен осуществить субъект предпринимательской деятельности, имеющий соответствующее право по законодательству; план мероприятий, утвержденный уполномоченным органом, расчеты и сметы фактических расходов на осуществление мероприятий. Если добавить сюда обязательность проведения экологического аудита, то окажется проблематичной своевременная подача документов в указанный срок.

В-третьих, отсутствие необходимых документов, в которых должны быть указаны в том числе объемы, сроки и стоимость природоохранных мероприятий, является основанием для невключения указанных мероприятий в план санации, что по законодательству является приоритетной процедурой восстановления платежеспособности должника.

В-четвертых, не урегулированными остаются вопросы финансирования запланированных природоохранных мероприятий. Средства на их осуществление могут поступить только после ликвидации должника.

В-пятых, по договорному праву требуют урегулирования отношения заказчик – исполнитель. Специфика возникающих отношений между заказчиком выполнения работ природоохранного характера и подрядчиком, при отсутствии средств у первого и плановом характере договорных отношений, требует разработки специальных норм, регулирующих данный вопрос.

Анализируя весь комплекс проблем, связанных с банкротством экологически опасного предприятия, необходимо указать на важнейшую, по нашему мнению, черту: все они локализуются на уровне региона. Именно в масштабе региона возникают проблемы социально-экономического и экологического характера, обусловленные ликвидацией хозяйствующих субъектов. Бесспорно, наиболее эффективно вопросы обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей среды и рационального природопользования должны решаться на региональном уровне [5].

Учитывая изложенное, для предотвращения угроз экологического характера, возникающих при ликвидации в процедуре банкротства экологически опасного предприятия, или снижения их до приемлемого уровня, безопасного для населения, проживающего вблизи объекта, и природной среды, необходимо всю полноту ответственности в этих вопросах положить на Департаменты экологии и природных ресурсов при областных администрациях. Именно эти департаменты должны предъявлять требования в сфере обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей природной среды хозяйственному суду в рамках процедуры ликвидации должника, которые регулируются ч. 1 ст. 38 Закона «О восстановлении платежеспособности должника или признании его банкротом».

Определяющим условием выполнения запланированных природоохранных мероприятий является их своевременное и в полном объеме финансирование со стороны заказчика, которым должен быть Департамент экологии и природных ресурсов соответствующего региона. Такие действия предполагают наличие необходимых средств в региональных природоохранных фондах. Аргументы о целесообразности изменения политики финансирования регионального уровня управления мы уже приводили [6]. Сейчас Налоговым кодексом предусмотрено снижение доли экологического налога, который идет на финансирование регионального уровня, до 10 % в 2014 году. Для повышения эффективности управления экологической сферой на региональном уровне в первую очередь необходимо наделить этот уровень законодательной компетенцией в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, существенно увеличить объемы финансирования, не менее 50 процентов от суммы экологического налога.

Одним из возможных путей практической реализации этих предложений может быть модернизация регионального уровня управления экологической сферой путем создания в стране регионов с законодательными полномочиями, которые осуществляют свою деятельность на основании принципа экологического федерализма.

В конце следует отметить еще одну особенность процедуры банкротства экологически опасных предприятий. Проблемы устойчивого развития региона делают обосновательным противопоставление экономики и экологии. Ликвидация неплатежеспособного должника инициирует синфазное возникновение проблем социально-экономического и экологического характера, оптимальное решение которых возможно только на региональном уровне.

Список литературы: 1. Костицкий В. Екологія перехідного періоду : право, держава, екологія (економіко-правовий механізм охорони навколишнього середовища в Україні) : Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи / В. Костицкий. – К. : УСП МСБ «Cusmeu», 2003. – 772 с. 2. Розумович И. 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 И. 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. Проблеми 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 БАНКРУТСТВА ЕКОЛОГІЧНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ПІДПРИЄМСТВ У КОНТЕКСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Барбашова Н. В.

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.

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.

Поступила в редакцію 25.12.2013 г.