

УДК 349.42

Олена Гафурова,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри аграрного, земельного
та екологічного права
ім. академіка В. З. Янчука юридичного факультету
ННІ земельних ресурсів та правознавства
Національного університету біоресурсів
і природокористування України

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦЕНТРАЛІЗОВАНИМ ВОДОПОСТАЧАННЯМ СІЛЬСЬКИХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ*

Стаття присвячена питанням правового регулювання централізованого водопостачання сільських населених пунктів. Особлива увага звертається на дослідження порядку фінансування заходів із будівництва, реконструкції, утримання та модернізації систем централізованого водопостачання.

Ключові слова: системи централізованого водопостачання, соціальна інфраструктура села, комунальне господарство, об'єкти соціальної сфери.

Особливо гострою на сьогоднішній день є проблема забезпечення села системою централізованого водопостачання. Адже нестача питної води належної якості сприяє погіршенню епідеміологічної ситуації, а також підвищенню соціальної напруги, що в кінцевому результаті призводить до уповільнення розвитку господарської діяльності в маловодних регіонах з поступовим перетворенням їх на депресивні території. Рівень життя в сучасному селі повинен відповідати мінімальним соціальним стандартам, що неможливо забезпечити без належного функціонування його інфраструктури, складовою якої є мережі централізованого водопостачання. Так, Державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 р. № 1158, у сфері комунального господарства передбачається забезпечити упорядкування сільських садиб з урахуванням нових стандартів забудови сільських територій, поліпшити їх забезпечення за-

собами зв'язку, електро-, газо-, тепло- та централізованого водопостачання і водовідведення; здійснити побудову необхідної інфраструктури для надання сільському населенню житлово-комунальних послуг, поліпшення якості таких послуг (п. 5 Р. II).

Мета цієї статті полягає у дослідженні нормативно-правового регулювання розвитку соціальної інфраструктури села, складовою якої є системи централізованого водопостачання.

Серед наукових розробок, присвячених дослідженню соціальної інфраструктури села, необхідно виділити праці провідних науковців у галузі аграрного права, таких як В. М. Єрмоленко, М. І. Козирь, В. В. Носік, О. О. Погрібний, В. І. Семчик, А. М. Статівка, Н. І. Титова, В. З. Янчук.

Під системою централізованого водопостачання необхідно розуміти комплекс об'єктів, споруд, розподільних водопровідних мереж, пов'язаних єдиним технологічним процесом забору, виробництва, транспортування та подачі пит-

* Рекомендовано до друку кафедрою аграрного, земельного та екологічного права ім. академіка В. З. Янчука юридичного факультету ННІ земельних ресурсів та правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України.

ної води споживачам (п. 1.5 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення, затверджених наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 14.02.2001 р. № 35/34).

Державними санітарними правилами планування та забудови населених пунктів, затвердженими наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19.06.1996 р. № 173 встановлено, що у населених пунктах необхідно передбачати відповідно до діючих будівельних норм і правил комплексну інженерну інфраструктуру, що включає централізовані системи водопостачання і каналізації, тепло-, газо- і енергопостачання, санітарної очистки та інших видів інженерного обладнання і благоустрою, що забезпечують охорону навколишнього середовища і сприятливі умови для проживання населення (п. 7.1). Крім того, розвиток населених пунктів при невирішених питаннях інженерного забезпечення та створення нових населених пунктів на привозній воді забороняється. З метою вирішення проблем питного водопостачання на селі, Концепцією розвитку водного господарства України, схваленою Постановою Верховної Ради України від 14.01.2000 р. № 1390, було поставлено завдання забезпечення як мінімум половини сільських населених пунктів централізованим водопостачанням у комплексі з системами водовідведення.

Незважаючи на такі вимоги законодавства в Україні налічується 1274 сільські населені пункти з населенням понад 850 тис. осіб, що користуються привізною водою (Концепція Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства на період до 2020 р., схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.09.2009 р. № 1029-р). Цікаво, що порівняно з 2005 р., їх кількість збільшилась. Так, за Законом України «Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006—2020 роки» від 03.03.2005 р. № 2455-IV відповідна цифра становила 1200 населених пунктів. На сьогоднішній день слід констатувати, що послуги централізованого водопостачання доступні лише 23% населених пунктів у сільській місцевості, а

послуги водовідведення — 3% жителів села [1].

Відповідно до Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17.10.1990 р. № 400-ХІІ, будівництво в сільській місцевості водопроводів, каналізаційних систем та споруд здійснюється за рахунок державного і місцевого бюджетів (ст. 6).

Питання забезпечення централізованого водопостачання порушувалися в багатьох нормативно-правових актах програмного характеру, серед яких можна назвати укази Президента України «Про основні напрями розвитку агропромислового комплексу України» від 29.04.1998 р. № 389/98, «Про першочергові заходи щодо підтримки розвитку соціальної сфери села» від 15.07.2002 р. № 640/2002, розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 року» від 10.08.2004 р. № 573-р та інші. Але в умовах хронічного недофінансування вищезазначених програм виконати ті заходи, які в них передбачались, було практично неможливим.

Розглянемо, яким чином здійснювалося бюджетне фінансування сільського житлово-комунального господарства у 2009 р. Так, Міністерством аграрної політики України запроваджена програма «Реформування та розвиток комунального господарства у сільській місцевості», для фінансового забезпечення якої в Державному бюджеті України на 2009 р. передбачено виділення коштів в обсязі 40900 тис. гривень (Додаток № 3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 26.12.2008 р. № 835-VI). Одержувачами бюджетних коштів є об'єднання «Кримсількомунгосп», обласні формування сільського комунального господарства, управління виробничо-технологічної комплектації, що входять до складу Укрсількомунгоспу та надають житлово-комунальні послуги в сільській місцевості (п. 2 Порядку використання коштів державного бюджету, що спрямовуються для реформування та розвитку комунального господарства у сільській місцевості, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06.05.2005 р. № 325). Крім того, з метою створення системи водо-

постачання сільських населених пунктів для забезпечення належних соціально-побутових умов проживання та життєдіяльності населення у маловодних і забруднених регіонах, яке користується неякісною та небезпечною для здоров'я водою, Кабінетом Міністрів України від 27.08.2008 р. за № 741 затверджено Державну цільову соціальну програму першочергового забезпечення централізованим водопостачанням сільських населених пунктів, що користуються привізною водою, на період до 2010 року. Фінансування Програми здійснюється за рахунок коштів державного бюджету в межах бюджетних призначень, передбачених на відповідний рік, коштів місцевих бюджетів та інших передбачених законодавством джерел. Обсяг видатків, необхідний для виконання Програми, складає 221,5 млн гривень, у тому числі за рахунок цільових капітальних видатків державного бюджету 160,5 млн гривень. Але в Державному бюджеті України на 2009 р. коштів на її виконання не було передбачено.

На сьогоднішній день можна говорити лише про виділення коштів із Стабілізаційного фонду Державного бюджету України. Вони використовуються на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку об'єктів, що фінансуються у 2009 році за рахунок коштів Стабілізаційного фонду, передбачених для реалізації інвестиційних проєктів соціально-економічного розвитку регіонів» від 13.05.2009 р. № 544-р. Механізм використання у 2009 р. коштів Стабілізаційного фонду для будівництва та реконструкції об'єктів централізованого водопостачання сільських населених пунктів був затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 р. № 528. Головним розпорядником бюджетних коштів є Державний комітет водного господарства України.

Також передбачається фінансування за рахунок коштів державного і місцевого бюджетів заходів, передбачених Концепцією Загальнодержавної цільової

програми розвитку водного господарства на період до 2020 р., схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.09.2009 р. № 1029-р. Причому обсяг бюджетного фінансування визначатиметься щороку під час складання проєкту Державного бюджету України на відповідний рік. Концепцією цієї програми передбачається до 2015 р. забезпечити централізованим питним водопостачанням сільські населені пункти, що користуються привізною водою, збільшити обсяг використання підземних вод для питного водопостачання шляхом буріння та облаштування артезіанських свердловин.

До повноважень виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування належать вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води (ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР). Сьогодні сільським радам доводиться вирішувати відразу декілька задач у галузі централізованого водопостачання. По-перше, забезпечення водою населених пунктів, які користуються привізною водою, шляхом організації будівництва нових об'єктів водопостачання, по-друге, забезпечення належного утримання існуючих мереж водопостачання, їх поточного та капітального ремонту; по-третє, забезпечення нормативної якості води шляхом сприяння застосуванню новітніх технологій в цій галузі, будівництву необхідних споруд та технологічного обладнання, а також здійснення контролю у цій галузі.

Так, основним завданням розвитку систем питного водопостачання та водовідведення у сільських населених пунктах Загальнодержавною програмою «Питна вода України» на 2006—2020 роки, затвердженою Законом України від 03.03.2005 р. № 2455-IV, визначено здійснення заходів щодо забезпечення населення питною водою нормативної якості* (Р. IV). Підземні води, які є

* Якість води, що подається для господарсько-питних потреб, повинна відповідати санітарно-гігієнічним вимогам, встановленим ГОСТ 2874-82 «Вода питьевая. Гигиенические требования и контроль за качеством», а також Державним санітарним правилам і нормам «Вода питна. Гігієнічні вимоги до якості води централізованого господарсько-питного водопостачання», затвердженим наказом Міністерства охорони здоров'я України від 23.12.1996 р. № 383 (значно доповнено перелік епідемічних показників безпеки питної води, що, зокрема, регламентують відсутність у ній вірусів).

основним джерелом водопостачання в сільській місцевості, не завжди відповідають вимогам, що пред'являються для питної води, насамперед внаслідок підвищеного вмісту в них біогенних сполук (нітратів, фосфору тощо). Крім того, їх якість погіршується не менш неухильно, ніж поверхневих. Основними джерелами забруднення в сільській місцевості виступають мінеральні добрива та отрутохімікати, накопичувачі відходів на тваринницьких комплексах та фермах. На багатьох джерелах та об'єктах питного водопостачання не дотримується режим зон санітарної охорони. Ця проблема привертає ще більше уваги, зважаючи на той факт, що приблизно 90% сільських мешканців використовує для питних потреб виключно місцеві джерела: шахтні і трубчасті колодязі, каптажі, копанки, більшість з яких перебуває у незадовільному технічному і санітарному стані. Якість води в них фактично не контролюється, їх ніхто не очищує і не дезінфікує. На сторінках преси періодично з'являються повідомлення про численні отруєння водою з колодязів. Яскравим прикладом цього є Полтавщина, де із 220 тис. колодязів 80 тис. забруднені нітратами й нафтопродуктами [2]. Важкою є ситуація з водопостачанням сільських населених пунктів у Автономній Республіці Крим. У пробах питної води, відібраних на 605 сільських водопроводах, питома вага проб з відхиленнями від санітарних норм перевищує середній показник по Криму у 2—2,5 разу. Жителі понад 30 сільських населених пунктів користуються привізною питною водою (Р. П Концепції Державної програми «Питна вода Криму» на 2006—2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.08.2005 р. № 297-р).

За підрахунками, очистка, дезінфекція та впорядкування сільського шахтного колодязя коштує в середньому близько 8 тис. гривень. Такі кошти сільські громади, як правило, не в змозі виділити самостійно. Тому корисним, на наш погляд, є досвід Сумської області, де для забезпечення сільських мешканців якісною питною водою було розроблено програму «Сільська криниця» на 2008—2015 роки. За цією програмою по-

ловину витрат на очистку колодязя бере на себе місцева громада, використовуючи кошти районного, сільського бюджету або гроші населення, ще 50% надходить з обласного бюджету [3].

Слід зазначити, що наболілим питанням для сільських мешканців є також незадовільний стан систем централізованого водопостачання, які були збудовані ще за радянських часів. Економічна криза 90-х років, зокрема спад виробництва і зниження доходів суб'єктів господарювання, передача об'єктів соціальної сфери (у тому числі мережі електро-, тепло-, газо-, водопостачання і водовідведення) до державної та комунальної власності без фінансування на їх утримання, а також неналежне врегулювання зазначеного питання на законодавчому рівні призвели до занепаду цих мереж, погіршення якості послуг водопостачання або взагалі до припинення їх надання. Таким чином, майже половина з цих систем через тривалий час використання і недосконалу експлуатацію працює з перебоями і не забезпечує нормативної якості води. Екологічний і санітарний стан джерел водопостачання наближається до критичного (особливо на територіях з розвинутим сільськогосподарським виробництвом) [4].

Передача в комунальну власність об'єктів соціальної інфраструктури не підкріплювалася відповідним наповненням місцевих бюджетів фінансовими ресурсами, потрібними для їх утримання. Практично припинилося фінансування за рахунок бюджетних коштів соціальної інфраструктури села й відшкодування суб'єктам господарювання витрат на її розвиток (преамбула Державної програми розвитку соціальної сфери села на період до 2005 року, затвердженої Указом Президента України від 15.07.2002 р. № 640/2002). І хоча місцеві ради мають спеціальні фонди, одним із джерел формування яких виступають відрахування 10 відсотків вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування (п. 6 ст. 48 Закону України «Про державний бюджет

України на 2009 рік»), тим не менш, цих коштів не вистачає на достатнє фінансування утримання та будівництва систем централізованого водопостачання.

Враховуючи все вищезазначене можна повністю погодитися з думкою професора А. М. Статівки, що сільськогосподарські підприємства, а також підприємства інших галузей, діяльність яких не пов'язана з аграрним виробництвом, можуть залучатися до будівництва об'єктів соціальної сфери [5], у тому числі й систем централізованого водопостачання. Але для цього, на наш погляд, необхідно створити умови, які б стимулювали суб'єктів господарювання до проведення

такої діяльності. Одним із можливих шляхів вирішення цієї проблеми є відновлення податкових пільг, які були передбачені статтями 6—7 Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17.10.1990 р. № 400-XII. Зокрема не повинні оподатковуватися доходи будівельних, монтажних, проектних та інших підприємств і організацій, одержані в результаті спорудження в сільській місцевості водорозподільних систем; доходи підприємств, організацій, що витрачаються на розвиток та утримання соціальної сфери села, тощо.

ПРИМІТКИ

1. Забезпечення доступу до якісної питної води є критичним фактором людського розвитку в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.undp.org.ua
2. Москальчук І. На Полтавщині щорічно отруюються 15 малюків [Електронний ресурс] / І. Москальчук. — Режим доступу : <http://gazeta.ua/>
3. Коли стане чистою сільська криниця [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://state-gov.sumy.ua/>
4. Лісовий А. В. Державне регулювання розвитку сільських територій / А. В. Лісовий. — К. : Дія, 2007. — С. 146.
5. Статівка А. М. Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні : монографія / А. М. Статівка. — Х. : Право, 2007. — С. 201.

Гафурова Елена. Правовое регулирование обеспечения централизованного водоснабжения сельских населенных пунктов.

Статья посвящена вопросам правового регулирования централизованного водоснабжения сельских населенных пунктов. Особое внимание обращается на исследование порядка финансирования мероприятий по строительству, реконструкции, содержанию и модернизации систем централизованного водоснабжения.

Ключевые слова: системы централизованного водоснабжения, социальная инфраструктура села, коммунальное хозяйство, объекты социальной сферы.

Gafurova Helen. Legal adjusting of providing of the centralized water-supply of rural settlements.

The article is devoted the questions of the legal adjusting of the centralized water-supply of rural settlements. The special attention applies on research of order of financing of measures on building, reconstruction, maintenance and modernization of the centralized water systems.

Key words: centralized water systems, social infrastructure of village, communal economy, objects of social sphere.