



*Є. М. Сьомочкіна,
аспірантка кафедри правового регулювання економіки
Київського національного університету
імені Вадима Гетьмана*

УДК 346:7

ПРАВОВИЙ СТАТУС КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ У СФЕРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ НА РАДІОАКТИВНО ЗАБРУДНЕНИХ ЗЕМЛЯХ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Проведено порівняльний аналіз правового статусу комунальних підприємств у сфері водопостачання та водовідведення на радіоактивно забруднених внаслідок Чорнобильської катастрофи землях.

Ключові слова: *радіоактивно забрудненні землі, Чорнобильська катастрофа, водопостачання та водовідведення, питна вода.*

Основний тягар подолання наслідків Чорнобильської катастрофи було покладено не тільки на державний, а й на комунальний сектор економіки. Зокрема, комунальні підприємства у сфері водопостачання та водовідведення, що є стратегічною та життєво важливою сферою економіки, залишаються основними виконавцями відповідних послуг у зоні гарантованого добровільного відселення та зоні посиленого радіоекологічного контролю (далі – радіоактивно забруднені землі). Після аварії на Чорнобильській АЕС відповідні підприємства, як й інші суб'єкти господарювання, зіткнулися з труднощами соціально-економічного застою і радіоекологічними ризиками. Зазначені чинники – подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, економічний занепад та виконання життєво важливих функцій держави – мають впливати на формування особливостей у правовому статусі таких підприємств з відповідним законодавчим забезпеченням їх діяльності. Разом з цим досі не досягнуто ефективного регулювання діяльності з постачання та відведення води, а також не визначено особливостей такого регулювання на радіоактивно забрудне-

них землях, що вказує на актуальність дослідження даної проблеми.

Правовий статус комунальних підприємств (далі – КП) досліджувався такими сучасними вітчизняними науковцями, як В. Алексєєвим [1], О. Вінником [2, с. 100–102], В. Грицишин, О. Ольшанським [3] та іншими. Вченими розкрито поняття, становлення, розвиток і правовий статус КП, питання концесії у сфері водопостачання та водовідведення тощо, але особливості КП у сфері водопостачання та водовідведення на радіоактивно забруднених землях не стали окремим предметом правових досліджень.

Завданням цієї статті є здійснення порівняльного аналізу правового статусу КП у сфері водопостачання та водовідведення на радіоактивно забруднених землях з метою виявлення спільних і відмінних підходів у їх правовому регулюванні.

Правовий статус КП у сфері водопостачання та водовідведення на радіоактивно забруднених землях будується на основі правового статусу комунальних унітарних підприємств. Здійснення господарської діяльності через КП є конституційним правом те-

риторіальних громад сіл, селищ, міст і районів, яке може реалізовуватись безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування на основі відокремленого майна комунальної власності (ч. 2 ст. 142, ст. 143 Конституції України). Враховуючи положення Господарського кодексу України (ч. 4 ст. 63, частини 1, 2, 3 ст. 78) та узагальнення О. Вінника щодо правового статусу КП [2, с. 100–102], основними ознаками КП у сфері водопостачання та водовідведення є такі: унітарна організаційно-правова форма; комерційна діяльність; утворення на базі відокремленої частини майна комунальної власності територіальної громади; управління цим майном на праві господарського відання; наявність одного власника (засновника) – представника територіальної громади, що є також уповноваженим органом управління даного КП, керує підприємством через керівника, затверджує статут КП, володіє його статутним капіталом, отримує доходи та несе відповідальність за прийняті рішення щодо даного КП; визначення розміру статутного капіталу КП місцевою радою; неподільність статутного капіталу на частки або паї.

У законодавстві розрізняються підприємства з питною водопостачання, що включає централізоване та нецентралізоване водопостачання. Зокрема, до таких підприємств належать підприємства з централізованого водопостачання та водовідведення (далі – ЦВВ), діяльність яких також обов'язково передбачає виробництво води (ст. 1 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання»). Такі підприємства є виконавцями відповідних комунальних послуг. На сьогодні правовий статус підприємств з ЦВВ визначається законодавством у сфері питної води та питного водопостачання та сфері житлово-комунальних послуг, проте такі сфери законодавчого регулювання не мають чіткого розмежування й узгодженості щодо основних питань, зокрема щодо назви виконавців та якості комунальних послуг [4, с. 6].

Під час ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи КП з водопостачання та водовідведення були активно задіяні у забезпе-

ченні населення питною водою. Так, у 1986 році протягом найкоротшого часу Комунальне водопровідно-каналізаційне підприємство міста Києва «Київводоканал» допомогло збудувати водозабірну станцію «Роса-300» та аварійний водовід, що транспортував воду на Дніпровську водопровідну станцію. Зазначений водозбір та водовід дотепер є придатними для забору води з річок Дніпро та Десна [5]. Разом з цим, як показав досвід Чорнобильської катастрофи, радіонукліди легко проникають у джерела водопостачання, які не захищені від небезпеки радіоактивного забруднення, а сучасні засоби очищення води від радіонуклідів до допустимого рівня майже не придатні для таких надзвичайних ситуацій. При цьому вода із колодязів та поверхневих водних об'єктів на радіоактивно забруднених внаслідок Чорнобильської катастрофи землях може становити загрозу для місцевих жителів, які не забезпечені централізованим водопостачанням.

Відповідно до статей 16, 18 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» (далі – Закон № 791а-ХІІ) забороняється будівництво нових або розширення діючих підприємств, що не пов'язані із забезпеченням радіоекологічного, соціального захисту населення, умов його життя та праці; діяльність, що погіршує радіоекологічну ситуацію; природокористування, яке не відповідає вимогам норм радіаційної безпеки; внесення пестицидів, гербіцидів, отрутохімікатів без спеціального дозволу відповідних органів Кабінету Міністрів України тощо. Тобто діяльність, створення і розширення підприємств у сфері водопостачання та водовідведення, включаючи очищення води, як об'єктів, що забезпечують умови життя і праці, не забороняється та, навпаки, має підтримуватись державою і органами місцевого самоврядування, якщо така діяльність відповідає вимогам радіаційної безпеки.

Не залежно від місця знаходження в Україні всі підприємства у сфері водопостачання та водовідведення мають дотримувати

тися Державних гігієнічних нормативів «Допустимі рівні вмісту радіонуклідів Цезію-137 та Стронцію-90 у продуктах харчування та питній воді» від 03.03.2003 (чинні з 28.07.2006) та Основних санітарних правил забезпечення радіаційної безпеки України від 02.02.2005. Окрім цього, згідно з підпунктами 4.6, 4.7 Державних санітарних норм та правил «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною» контроль радіаційної безпечності питної води підприємствами питного водопостачання здійснюється у місцях водозаборів один раз на три роки, проте періодичність виробничого контролю безпечності та якості питної води може бути збільшено залежно від місцевих природних умов та епідемічної ситуації в населеному пункті [6]. Однак з урахуванням радіаційних ризиків на радіоактивно забруднених землях доцільно, щоб відповідні підприємства передбачили у своїх програмах виробничого контролю зменшення періодичності проведення виробничого контролю радіаційної безпечності питної води: не рідше одного разу в місяць на водопроводах з підземними джерелами водопостачання та двох разів на місяць – на водопроводах з поверхневими джерелами питного водопостачання.

Органами управління КП з ЦВВ на радіоактивно забруднених землях, а також у зоні безумовного (обов'язкового) відселення, до повного відселення жителів з населених пунктів цієї зони, відповідно до ст. 9 Закону № 791а-ХІІ, є обласні ради (раніше, до внесення 16.10.2012 змін до цього Закону, органи місцевого самоврядування також повинні були здійснювати контроль за дотриманням правового режиму на відповідній території) [7]. Водночас здійснення муніципального управління в зоні посиленого радіоекологічного контролю (четвертій зоні) не передбачено в жодній з реакцій Закону.

На нашу думку, оскільки в зоні гарантованого добровільного відселення та зоні посиленого радіоекологічного контролю (тобто на радіоактивно забруднених землях) згідно зі статтями 16–19 Закону № 791а-ХІІ встановлено заборонені види діяльності та обо-

в'язкові заходи щодо зниження ризику захворюваності населення, обласні ради мають бути відповідними органами муніципального управління в обох таких зонах. При цьому сільські, селищні, місцеві та районні ради також здійснюють управління підвідомчими їм КП та забезпечують виконання завдань у сфері водопостачання та водовідведення в населених пунктах на радіоактивно забруднених землях. Тому в Законі № 791а-ХІІ, зокрема, шляхом прийняття нової ст. 9¹ слід передбачити, що сільські, селищні, міські, районні, районні у містах та обласні ради здійснюють управління в зоні посиленого радіоекологічного контролю відповідно до законодавства з урахуванням вимог цього Закону. Такі доповнення мають сприяти визначенню органів управління в комунальному секторі економіки.

Відповідно до ст. 11 Господарського кодексу України представники державної влади та місцевого самоврядування здійснюють планування, розробляють економічну стратегію і тактику у сфері господарювання на відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Одними із основних напрямів державної політики у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи є відродження територій радіоактивного забруднення, забезпечення нормальної господарської діяльності та повернення їх до повноцінного життя. Проте Загальнодержавна програма подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006–2010 роки вже закінчила свою дію, але, як вимагається в п. 1 Рекомендацій парламентських слухань «Сучасний стан та актуальні завдання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи», Урядом має бути подано Парламенту звіт про виконання цієї програми та проект щодо нової програми на 2014–2018 роки. Зазначимо, що згідно з цією програмою Урядом затверджувався перелік водогосподарських об'єктів державної, комунальної та спільної власності, що фінансуються за рахунок державних капітальних вкладень, виділених для виконання Чорнобильської будівельної програми. Значна частина таких об'єктів знаходиться на радіоактивно забруднених землях

та перебуває у комунальній власності. Проте, аналогічно державним об'єктам, більшість комунальних водогосподарських об'єктів не добудовано, фінансування та визначення переліку об'єктів детально не визначено, оскільки через незначний обсяг державних видатків кошти направлялись не на будівництво об'єктів соціальної інфраструктури на радіоактивно забруднених землях, а на заходи у зоні відчуження [8, с. 123]. Фінансування завдань стосовно Чорнобильської катастрофи передбачалось у Державному бюджеті України після 2010 року, проте без відповідної деталізації і програмного регламентування.

Тому завдання і видатки щодо ЦВВ на радіоактивно забруднених землях детально визначаються програмами соціально-економічного розвитку (не «чорнобильського» спрямування), які представлені, зокрема, законами України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки» від 24.06.2004 та «Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки» від 03.03.2005 тощо. При цьому для узгодження програми соціально-економічного розвитку мають інтегрувати в себе екологічні програми [9].

Цікавим для дослідження є Іванівський район Київської області, оскільки він є одним з найбільш потерпілих від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС. Згідно з Програмою соціально-економічного та культурного розвитку Іванківського району на 2012 рік [10] та Програмою підтримки і розвитку підприємств житлово-комунального господарства Іванківського району та запобігання їх банкрутству на період до 2020 року [11] водою забезпечено населення в смт Іванків та 44 населених пунктах, що становить лише 55,6% загальної кількості населених пунктів району. Загалом, КП з ЦВВ у Іванівському районі є КП «Іванківське комунальне управління водного господарства» та КП «Іванківводоканал». Вони здійснюють централізоване водопостачання і водовідведення, утримують на балансі та обслуговують станції з

очищення води та міські водопровідні мережі тощо. Також відповідно до зазначених програм такі КП є основними виконавцями водоохоронних та водогосподарських завдань у сферах житлово-комунального господарства, охорони навколишнього природного середовища та подолання наслідків Чорнобильської катастрофи в цьому районі. Разом з цим вони мають ряд проблем, зокрема: здійснюється внесення пестицидів, гербицидів, отрутохімікатів відповідно до статей 16, 18 Закону № 791а-ХІІ; забруднення стоками р. Тетерів та Київського водосховища через відсутність очисних споруд, оскільки район не отримує дозвіл на їх будівництво; застарілі технології та водогосподарські споруди; недостатнє фінансування завдань; накопичення боргів за комунальні платежі тощо. Також в смт Іванків протягом багатьох років не працюють каналізаційні очисні споруди, внаслідок чого стічні води без будь-якої очистки тривалий час скидалися в р. Болотна, а нині в р. Тетерів [12, с. 91]. Наявність заборгованості та недостатнє фінансування діяльності таких КП спричиняє недовиконання ними завдань, незабезпечення населення питною водою, модернізації водогосподарських об'єктів, спорудження колодязів, артезіанських свердловин тощо.

Враховуючи зазначене вище, у 2012 році КП «Іванківводоканал» та КП «Іванківське комунальне управління водного господарства» було вирішено передати із спільної власності територіальних громад сіл селища Іванківського району до спільної власності територіальних громад сіл, селищ і міст Київської області [13]. Відповідно, тарифи на комунальні послуги та інші господарські рішення щодо вказаних підприємств буде приймати Київська обласна рада, яка може встановити єдині тарифи на водопостачання та водовідведення, які будуть нижчими за тарифи в смт Іванкові, а також здійснити розподіл боргів КП для поліпшення їх фінансового становища. Разом з цим через централізацію житлово-комунального господарства може зменшитись врахування місцевих проблем [14, с. 1].

Планування соціально-економічного розвитку також здійснюється в інших районах на радіоактивно забруднених землях – Житомирської, Волинської, Рівненської та Чернігівської областей. Ці області мають аналогічні проблеми у сфері водопостачання та відведення води, проте три останні області відзначаються значними запасами вод. Поряд з цим Рівненська область має більшу кількість джерел іонізуючого випромінювання, що підвищує ризик радіаційної небезпеки на прилеглих територіях. Окрім цього, серйозні проблеми у сфері водопостачання та водовідведення характерні й для інших земель зазначених областей, а саме: значні обсяги збитків; недофінансування багатьох програм у сфері водопостачання та водовідведення; відсутність чіткої тарифікації вартості житлово-комунальних послуг; збільшення кожного року розміру в компенсації підприємств з ЦВВ та створення цим значного навантаження на місцевий бюджет; значні витоки і невраховані втрати води; необхідність ремонту артезіанських свердловин та консервації і тампонажу споруд водовідведення, більшість з яких перебувають в аварійному стані; недосконалість та відсталість законодавства від ринкових умов та реформ комунального сектора економіки.

Таким чином, підприємства з ЦВВ стали одними з найбільших проблемних забруднювачів вод країни. З урахуванням типових проблем у сфері водопостачання і водовідведення на радіоактивно забруднених землях та в цілому у Київській, Чернігівській, Житомирській, Рівненській та Волинській областях напрямки розвитку правового регулювання та удосконалення правового статусу відповідних підприємств повинні мати однакові підходи та бути узгодженими на місцевому і обласному рівнях. Зокрема потрібно визначити чіткі критерії призначення підприємств – безпосередніх виконавців за відповідними програмами, зокрема виконавців водопостачання і водовідведення, здійснення ремонту, обслуговування водогосподарських об'єктів тощо. Такі критерії можуть

лягти, наприклад, в основу конкурсних умов отримання прав на виконання завдань та відповідних бюджетних асигнувань.

На випадок виникнення надзвичайних ситуацій всі підприємства з ЦВВ та НЦВ зобов'язані вживати спеціальних заходів з попередження та ліквідації таких ситуацій відповідно до ст. 24 Закону «Про питну воду та питне водопостачання». Зазначені заходи мають забезпечувати: використання резервних джерел і систем питного водопостачання; застосування індивідуальних і групових засобів очищення і знезараження питної води; поставку фасованої питної води та води в ємностях для індивідуального і групового користування; охорону джерел та систем централізованого водопостачання; ліквідацію причин і наслідків надзвичайних ситуацій та організацію роботи пунктів розливу питної води. Проте зауважимо, вказуються не будь-які випадки порушення функціонування систем ЦВВ, а надзвичайні ситуації, які призводять лише до припинення централізованого водопостачання, що звужує умови заходів та підстави їх застосування. Окрім цього, законодавством не передбачені засади організації роботи пунктів розливу води, розподілу обов'язків між підприємствами з ЦВВ та НЦВ, а також порядку забезпечення реалізації зазначених вище заходів.

Більш детально порядок попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій суб'єктами господарювання з водопостачання врегульовується постановою Головного державного санітарного лікаря України «Про попередження епідемічних ускладнень внаслідок надзвичайних ситуацій, викликаних повенями» від 06.03.2012 № 5. Проте ця постанова має розпорядчий характер щодо координації дій лише уповноважених органів виконавчої влади, а також лише для уникнення повеней, а для інших природних та техногенних причин епідеміологічних ситуацій не визначено запобіжних дій, в тому числі за участю органів місцевого самоврядування та підприємств з ЦВВ та НЦВ. Тому в ст. 24 Закону України «Про питну воду та питне водопо-

стачання» потрібно передбачити, що керівники підприємств у сфері водопостачання і водовідведення та органи місцевого самоврядування в прийнятті спеціальних заходів на випадок надзвичайних ситуацій, що призвели або можуть призвести до припинення водопостачання та/або завдати шкоди здоров'ю споживачам та їх майну, враховують обсяги запобіжних заходів та пропозиції уповноважених органів відповідно до законодавства у сфері санітарно-епідеміологічного благополуччя населення.

Підсумовуючи, зазначимо таке. Правовий статус комунальних підприємств у сфері водопостачання та водовідведення на радіоактивно забруднених землях будується на основі правового статусу таких підприємств на інших територіях держави та характеризується аналогічними проблемами, невирішення яких може призвести до серйозних аварій та інших надзвичайних ситуацій. Хоча законодавство не виокремлює особливостей правового статусу відповідних підприємств

на радіоактивно забруднених землях, однак встановлює для всіх суб'єктів господарювання правовий режим господарської діяльності на таких землях, що передбачає спеціальні вимоги радіаційної безпеки, окремі заборони у використанні природних ресурсів, спеціальну систему органів управління, фінансування тощо. Для удосконалення регулювання відповідних підприємств пропонуємо: забезпечити інтегрування програм щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи до програм соціально-економічного розвитку відповідних територій; встановити критерії визначення виконавців програм; зменшити періодичність виробничого радіаційного контролю; узгодити дії таких підприємств з уповноваженими органами на випадок надзвичайних ситуацій. При цьому окремого дослідження потребують проблеми узгодження законодавства щодо централізованого водопостачання і водовідведення та удосконалення регулювання очищення води.

Список використаних джерел

1. Алексеев В. М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: теоретичні засади : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / В. М. Алексеев ; Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2005. – 206 с.
2. Вінник О. М. Господарське право : навч. посіб. / О. М. Вінник. – 2-ге вид. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 766 с.
3. Грицишин В. О. Управління комунальною власністю міста: особливості застосування концесії / В. О. Грицишин, О. В. Ольшанський // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2010. – № 1. – С. 128–133.
4. Методичні рекомендації щодо вдосконалення законодавства України у сфері централізованого водопостачання та водовідведення [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua>.
5. Історичні вихи ВАТ «АК «Київводоканал» [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Київської міської державної адміністрації. – Режим доступу : <http://kievcity.gov.ua/divinfo.asp?Id=20241>.
6. Державні санітарні норми та правила «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною» (ДСанПіН 2.2.4-171-10) : наказ МОЗ України від 12.05.2010 р. № 400 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 51. – Ст. 1717. – Код акту 51857/2010.
7. Рішення Конституційного Суду України від 06.10.2009 № 24-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 82. – Ст. 2791.
8. Підсумки соціально-економічного та культурного розвитку Іванківського району у I півріччі 2012 року [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Іванківської районної державної адміністрації. – Режим доступу : <http://ivankiv-rda-rada.gov.ua/ua/content/2540.html>.
9. Про основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI // Голос України. – 2011. – № 6. – 14 січня.

10. Рішення Іванківської районної ради від 02.03.2012 № VI-19/308 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Іванківської районної ради. – Режим доступу : <http://ivankiv-rda-rada.gov.ua/ua/content/2540.html>.

11. Рішення Іванківської районної ради від 30.06.2010 № V-36/860 [Електронний ресурс] / Сайт Іванківської районної ради. – Режим доступу : <http://ivankiv-rda-rada.gov.ua/ua/articles/609.html>.

12. Екологічний паспорт Київського регіону за 2011 рік [Електронний ресурс] / Офіційний сайт ДУОНПС в Київській області, 2011. – 93 с. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/content/category/45>.

13. Рішення Іванківської районної ради VI скликання від 10.08.2012 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Іванківської районної ради, 2012. – Режим доступу : <http://ivankiv-rda-rada.gov.ua/ua/articles/2576.html>.

14. Розуменко О. Хто не ризикує – той не виграє [Електронний ресурс] / О. Розуменко // Трибуна праці. – 2012. – С. 1. – 14 серпня. – Режим доступу : <http://www.tribunapraci.com.ua/>.

Семочкина Е. Н. Правовой статус коммунальных предприятий в сфере водоснабжения и водоотведения на радиоактивно загрязненных землях: сравнительный анализ. Проведено сравнительный анализ правового статуса коммунальных предприятий по водоснабжению и водоотводу на радиоактивно загрязненных вследствие Чернобыльской катастрофы землях.

Ключевые слова: радиоактивно загрязненные земли, Чернобыльская катастрофа, водоснабжение и водоотвод, питьевая вода.

Syomochkina E. M. Legal status of municipal water supply and disposal enterprises acting on radioactive foul land: a comparative analysis.

The Author has provided comparative analysis of legal status of municipal water supply and disposal enterprises acting on radioactive foul land polluted as a result of Chernobyl disaster.

Key words: radioactive foul land, Chernobyl disaster, water supply and disposal.
