

УДК: 349.6:504.4:621.039.586 (477.41)

Є. М. Сьомочкіна

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВОДОГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА РАДІАЦІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ЗЕМЛЯХ НАВКОЛО ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ АЕС

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями. Водогосподарська діяльність на радіаційно небезпечних землях навколо Чорнобильської АЕС (у зоні відчуження та зоні безумовного (обов'язкового) відселення) є одним із необхідних напрямків діяльності у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи для реалізації важливих водоохоронних та водогосподарських завдань на відповідних землях. Так, на радіаційно небезпечних землях знаходяться радіоактивно забруднені водні об'єкти та землі водного фонду, що становить ризики опромінення водокористувачів та забруднення вод, зокрема нижньої ділянки р. Прип'ять і верхньої частини Київського водосховища. Окрім цього, має здійснюватись водопостачання і водовідведення для підтримки виробничої інфраструктури, діючої на таких землях з метою ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. Тому, враховуючи важливість для держави і населення проведення водогосподарської діяльності на радіаційно небезпечних землях, регулювання такої діяльності має бути дослідженим.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми правового забезпечення подолання наслідків Чорнобильської катастрофи і відновлення господарювання досліджують такі науковці, як: С. Кузніченко [1], В. Дутчак, П. Кикоть, Р. Коніжай, Ю. Нечипоренко, В. Опришко та інші [2, с. 9, 66, 81, 371]. Проте правове регулювання використання водних ресурсів на радіаційно небезпечних землях розглядається в загальних питаннях і залишається відкритим питанням.

Постановка завдання: проаналізувати особливості правового регулювання водогосподарської діяльності на радіаційно небезпечних землях.

Виклад основного матеріалу. Поняття «водогосподарська діяльність» є ключовим і широко застосовується на практиці, проте не визначено законодавством. За наказом Державного комітету статистики України від 30.09.1997 р. передбачено складання звітів різними суб'єктами господарювання-водокористувачами про використання води за формою 2-ТП з урахуванням таких параметрів водогосподарської діяльності: а) забір води; б) водовідведення; в) додаткова інформація (витрати води в системах зворотного водопостачання і повторного водопостачання; зниження скиду забруднених зворотних вод у порівнянні з минулим роком; потужність очисних споруд, після яких зворотні води скидаються у водні об'єкти; обсяг свіжої та зворотної води) [3]. Національний класифікатор видів економічної діяльності (чинний з 01.01.2012 р.) також виділяє схожі за змістом водогосподарської діяльності такі види діяльності: водопостачання та водовідведення (забір, очищення та постачання води, каналізація, відведення й очищення стічних вод); знезаражування та очищення поверхневих вод внаслідок їх випадкового забруднення; морське та прісноводне рибальство; рибицтво (аквакультура); виробництво мінеральних вод тощо [4]. Іншим, але тотожним, є термін «водогосподарське виробництво», визначений М. Хвесиком як діяльність з забез-

печення виробництва водою, охорони вод і запобігання шкідливій дії води [5, с. 171]. Відповідний зміст водогосподарської діяльності відображений, зокрема, у повноваженнях Державного агентства водних ресурсів України, що визначені у Водному кодексі України, Положенні про нього та реалізуються через підвідомчі йому підприємства, установи та організації у формі послуг, робіт чи продукції.

Таким чином, водогосподарську діяльність можуть здійснювати водокористувачі всіх форм власності та організації для будь-яких господарських цілей використання води, при цьому параметри такої діяльності, що мають контролюватися державою, відображають її складові – забір води, водопостачання, водовідведення та очищення води, охорона вод, забезпечення раціональності, ефективності та безпеки водокористування. При цьому водогосподарській діяльності, як одному з видів господарської діяльності, притаманні її основні ознаки, визначені в ст. 3 Господарського кодексу України: діяльність у сфері суспільного виробництва, господарські цілі, тобто виготовлення та реалізація продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру та цінової визначеності. Тому пропонуємо таке визначення водогосподарської діяльності – це діяльність водокористувачів (суб'єктів водогосподарської діяльності), що пов'язана з використанням, постачанням, відведенням та (або) очищенням води, запобіганням шкідливій дії води і ліквідацією її наслідків, експлуатацією водогосподарських об'єктів, здійсненням водоохоронних чи інших заходів у галузі водного господарства з метою охорони вод і забезпечення потреб населення та економіки у воді. Вважаємо, дане поняття слід закріпити та визначити в ст. 1 Водного кодексу України, що дозволить окреслити предмет діяльності суб'єктів господарювання-водокористувачів та особливості їх регулювання.

Наприклад, водогосподарська діяльність на радіаційно небезпечних землях має свої особливості, зумовлені спеціальним правовим режимом господарської діяльності на таких землях. Так, відповідно до Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 17.02.1991 № 791а-ХІІ, зі змінами (далі – Закон № 791а-ХІІ), встановлено спеціальний правовий режим діяльності на відповідній території, що відобразилось, у свою чергу, на порядку водокористування і правовому статусі водокористувачів. Тобто господарська компетенція водокористувачів на радіаційно небезпечних землях обмежена цілями подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, зокрема: забороняється будівництво, ведення сільськогосподарської, виробничої та іншої діяльності без спеціального дозволу Міністерства надзвичайних ситуацій України; забороняється рибальство та будь-яка інша діяльність, яка не забезпечує режим радіаційної безпеки (абз. 8, 9, 11 ст. 12 Закону № 791а-ХІІ). Окрім цього, прийнята нова Концепція реалізації державної політики у сфері розвитку діяльності в окремих зонах радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи від 18.07.2012 р., якою передбачено подібні з попередньою Концепцією зони відчуження пріоритетні завдання щодо водних ресурсів: укріплення гідротехнічних споруд як основного бар'єра на шляху міграції радіоактивних речовин за межі зони відчуження, здійснення протипожежних заходів, очищення пожежних водоймищ, в тому числі в заказнику «Чорнобильський спеціальний», та забезпечення експлуатаційної надійності об'єктів водопостачання [6]. Отже, законодавчо визначено обмежувальні рамки, основні напрямки та пріори-

тети водогосподарської діяльності на радіаційно небезпечних землях для подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

Як було повідомлено Державним агентством України з управління зоною відчуження, за період з 2009 року не надавались в оренду водні об'єкти та дозволи на розроблення проекту землеустрою для винесення в натуру меж водоохоронних зон на радіаційно небезпечних землях; а також не було зафіксовано порушень щодо радіаційної безпеки використання вод та експлуатації водогосподарських споруд у зазначений період. Тобто на радіаційно небезпечних землях водні ресурси не використовуються для задоволення звичайних потреб населення і економіки та отримання економічних вигод. Водночас з метою подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на таких землях діють три водокористувачі, що є державними спеціалізованими підприємствами (далі – ДСП) та мають дозвіл на спеціальне водокористування, а саме: ДСП «Чорнобильський спецкомбінат», ДСП «Централізоване підприємство з поводження з радіоактивними відходами» та ДСП «Чорнобильська АЕС». Відповідно, такі підприємства звільненні від оподаткування в частині операцій, пов'язаних із виконанням робіт з підготовки до зняття і зняття енергоблоків Чорнобильської АЕС з експлуатації та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему згідно з ст. 211 Податкового кодексу України. Даною статтею зроблено виняток щодо деяких операцій, зокрема щодо товарів групи 22 УКТЗЕД, що включають, наприклад, води природні, штучно мінеральні, газовані тощо (додаток до Закону України «Про митний тариф України» від 05.04.2001 р.). Тобто операції з централізованого та нецентралізованого постачання питної води не звільняються від оподаткування згідно з ст. 211 вказаного кодексу. При цьому вважаємо, що логічним є передбачення в пп. ст. 323.2 вказаного кодексу звільнення водокористувачів від сплати збору за спеціальне водокористування у зоні відчуження та зоні безумовного (обов'язкового) відселення, якщо таке використання води спрямоване на подолання наслідків Чорнобильської катастрофи й задоволення комунальних потреб об'єктів інфраструктури Чорнобильської АЕС. Відповідно, буде зменшено вартість і витрати на водогосподарські заходи.

Порядок використання вод на радіаційно небезпечних землях передбачає спеціальні вимоги й обмеженнями. Так, згідно з п. 4.1 Правил радіаційної безпеки при проведенні робіт у зоні відчуження і зоні безумовного (обов'язкового) відселення від 04.04.2008 р., на керівництво відповідних суб'єктів господарювання покладено спеціальні обов'язки, а саме: проводити моніторинг та систематичний контроль якості питної води в зв'язку з загрозою міграції радіонуклідів та інших антропогенних забруднювачів із ґрунту в джерела водопостачання; забезпечувати оптимальний режим функціонування систем мережі господарсько-питного водопостачання, починаючи з водопідготовки, шляхом підтримки їх санітарно-технічного стану при проведенні систематичного контролю якості води; очищувати побутові та промислові стічні води до отримання якості, передбаченої нормативними документами. Також вказаними Правилами забороняється видалення рідких радіоактивних відходів у господарсько-побутову каналізацію, підземні водовідстійники загального призначення, у навколишнє природне середовище; у поглинаючі ями, колодязі, на поля зрошення, поля фільтрації та в системи підземного зрошення. Таке скидання радіоактивних відходів у господарсько-побутову каналізацію до-

зволюється лише при дотриманні певних умов даних Правил стосовно вимог розведення концентрації радіоактивних речовин, сумарного скидання протягом року, скидання стічних вод, можливості сорбції та осідання в системах каналізації (пп. 7.2.3-7.2.6 вказаних Правил). При цьому окремо діють спеціальні Правила приймання стічних вод підприємств у системи каналізації ДСП «Чорнобильський спецкомбінат», затверджені наказом Державного агентства України з управління зоною відчуження (далі – ДАЗВ) від 14.06.2012 р. № 87, які детально врегульовують взаємовідносини між абонентами та даним підприємством щодо водовідведення. Згідно з пп. 4.2.6. ст. 4 даних Правил, стічні води, в яких можуть бути радіоактивні речовини, скидати у системи каналізації взагалі забороняється. Ми згодні з даним положенням і вважаємо, що з ним потрібно узгодити і вищевказані Правила радіаційної безпеки.

Окрім цього, здійснення господарської діяльності, пов'язаної з використанням вод на радіаційно небезпечних землях, забороняється без наявності на це спеціального дозволу Міністерства надзвичайних ситуацій України, який видається відповідно до Порядку видачі спеціальних дозволів на провадження окремих видів діяльності на території зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення від 20.12.2000 р. Зокрема, у відповідних дозволах має відображатися інформація про місце провадження діяльності, особливі умови, правила провадження діяльності тощо. Рішення щодо видачі, відмови, зупинення чи продовження дії, анулювання або переоформлення відповідних дозволів приймає ДАЗВ. До відповідних повноважень останнього також входять встановлення строку дії дозволу, здійснення контрольних, попереджувальних та превентивних функцій щодо діяльності згідно зі спеціальним дозволом, а також затвердження інструкцій щодо умов і вимог провадження окремих видів діяльності. При цьому Порядком отримання спеціального дозволу на провадження діяльності у зоні відчуження від 30.08.2011 р. врегульовано перевірку спроможності виконання заявником умов та правил провадження певного виду діяльності. Отже, законодавством передбачені господарсько-організаційні повноваження ДАЗВ щодо видачі спеціальних дозволів для провадження окремих видів діяльності, в тому числі водогосподарської діяльності.

Підкреслимо, що законодавством не закріплено спеціальних вимог щодо використання води в окремих цілях господарства (зокрема, в меліоративних, оздоровчих та лікувальних цілях, рибного господарства) та відповідна діяльність не дозволялась, що пояснюється радіаційним забрудненням. Також звернемо увагу на відсутність регулювання відносин з приводу оренди водних об'єктів (чи земель водного фонду), визначення та встановлення водоохоронних меж та зон санітарної охорони на відповідних землях. Дане питання залишається також нереалізованим на практиці, на відміну від земельних ділянок, щодо яких часто оформлюється оренда та відповідні проекти відведення. При цьому діючий порядок встановлення передбачених охоронних зон на інших територіях країни не враховує радіаційний режим відповідних земель, тому не застосовується на них. Отже, цілі водокористування обумовлені лише такими напрямками господарської діяльності: ліквідація наслідків Чорнобильської катастрофи, підтримка об'єктів інфраструктури та водопостачання суб'єктів, залучених до виконання ліквідаційних робіт, та запобігання виносу радіонуклідів водами.

Проте у зв'язку з небезпекою забруднення вод, зокрема під час ліквідації звалищ відходів, Правилами радіаційної безпеки при проведенні робіт у зоні відчуження і зоні безумовного (обов'язкового) відселення слід передбачити, що з метою попередження радіоактивного забруднення вод до початку (окрім випадків вжиття термінових заходів) використання вод, земель водного фонду або санітарно охоронних зон орган, що видає спеціальні дозволи на окремі види діяльності (ДАЗВ), має забезпечити встановлення відповідних охоронних зон. Окрім цього, для забезпечення реалізації водогосподарської діяльності на радіаційно небезпечних землях доцільним є передбачення в зазначених Правилах, з відображенням у повноваженнях ДАЗВ, розроблення та дотримання критеріїв безпеки водокористування, як одну з умов отримання дозволу на спеціальне водокористування; прийняття спільно ДАЗВ та Державним агентством водних ресурсів України методики винесення в натуру та влаштування меж водоохоронних зон; забезпечення переходу на альтернативні джерела водопостачання у разі невідповідності безпеці джерел і систем водопостачання; а також, розроблення нової схеми водоохоронної діяльності та техніко-економічного обґрунтування до неї, так як попередні такі документи є застарілими.

Зазначимо, що подібних правил радіаційної безпеки, які б стосувались водокористування на інших радіоактивно забруднених землях в Україні немає, тому вважаємо, що відповідні правила необхідно розробити для забезпечення радіаційної безпеки при водокористуванні на територіях, які зазнали радіаційне забруднення вище допустимих норм через використання джерел іонізуючого випромінювання (зокрема в м. Жовті Води, де через неконтрольоване використання у 1950–1960 роках радіоактивних відходів утворилися локальні ділянки зі значним підвищеним радіаційним фоном).

Вищерозглянуті особливості водогосподарської діяльності на радіаційно небезпечних землях відображаються відповідно на правовому статусі водокористувачів. Зокрема, центральне місце займає ДСП «Чорнобильський спецкомбінат» (далі – ДСП «ЧС»). Так, дане підприємство утворено в результаті реорганізації ряду спеціалізованих державних підприємств та діє, зокрема, як правонаступник Державного спеціалізованого виробничо комплексного водоохоронного підприємства «Чорнобильводексплуатація». Створення даного підприємства як унітарного комерційного державного підприємства забезпечує централізований та, як показав досвід, найбільш ефективний спосіб управління у сфері ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. Відповідно, на його балансі обліковується переважна більшість водних та водогосподарських об'єктів першої та другої чорнобильських зон та на нього покладаються основні завдання щодо недопущення розповсюдження радіонуклідів водним шляхом, експлуатація та технічне обслуговування гідротехнічних споруд, здійснення протипожежних, контрольних, погоджувальних та інших функцій [7]. Наприклад, ДСП «ЧС» погоджує графіки реєстрації свердловин підприємствами, установами і організаціями, для чого організації-власники свердловин подають для погодження до ДСП «ЧС» дані про стан свердловин водопостачання, а також ряд дозвільних та проектних документів перед початком буріння нової свердловини та перед введенням в експлуатацію нових свердловин згідно з Положенням про ведення реєстру свердловин зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення від 06.08.2012 р.

У своїй діяльності ДСП «ЧС» керується, зокрема, спеціальними планами, якими, зокрема, чітко визначаються заходи по підготовці водоохоронних споруд та підприємств до пропуску осінньо-зимових та весняних повеней. Від виконання відповідних планів, що є потребують значних коштів, залежить успішність пропуску повеней і радіаційна безпека. Тому мають бути чітко визначені заходи та їх обґрунтування, проектна документація, а також контроль і відповідальність за витрачанням отриманих коштів і виконанням заходів, що покладено на керівника відповідного підприємства згідно зі Статутом ДСП «ЧС». Так, відповідальність керівника є одним із важливих заходів впливу, оскільки позбавлення даного підприємства прав на водокористування означатиме зупинення його водогосподарської діяльності, що є вкрай необхідно, тому, навпаки, має бути забезпечено безперервну його роботу до введення альтернативних способів подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

Також одним із водокористувачів є ДСП «Чорнобильська АЕС» (далі – ДСП «ЧАЕС»). До 2001 року всі об'єкти соціальної інфраструктури м. Славутича, з початку заснування цього міста, знаходились у державній власності та перебували на балансі ДСП «ЧАЕС». Проте через нестачу коштів відповідні об'єкти були безоплатно передані у комунальну власність територіальної громади м. Славутича. Станом на 2012 рік дане підприємство експлуатує та утримує на балансі водогосподарські об'єкти та ставок-охолоджувач ЧАЕС з метою задоволення потреб АЕС у воді. Зокрема, такий ставок-охолоджувач використовується відповідно до Загальнодержавної програми зняття з експлуатації ЧАЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, прийнятої від 15.01.2009 р. Для виконання вказаної програми визначено такі підготовчі роботи, як: розробка проектної документації (техніко-економічного обґрунтування, оцінки впливів на навколишнє середовище і програми моніторингу виведення ставка-охолоджувача з експлуатації); та роботи по забезпеченню потреб ЧАЕС в технічній воді [8]. Таким чином, правове забезпечення виведення з експлуатації ставка-охолоджувача ЧАЕС є збалансованим і планомірно вдосконалюється [9]. Враховуючи зазначене, як і у випадку з ДСП «ЧС», водогосподарська діяльність ДСП «ЧАЕС» має велике значення та практично не може бути припинена, тому важливими є виконання вищевказаних робіт, відповідальність керівника підприємства і фінансова дисципліна.

Висновки. У результаті проведеного дослідження нами виявлено необхідність визначення в законодавстві поняття водогосподарської діяльності. Також розкрито особливості правового регулювання такої діяльності на радіаційно небезпечних землях, що полягають у встановленні правил радіаційної безпеки і спеціального порядку отримання прав на водокористування, обумовлення цілей водокористування чітко визначеними завданнями з подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, коли виконавцями таких завдань є окремі державні спеціалізовані підприємства. При цьому відповідному регулюванню сприятиме визначення критеріїв безпеки водокористування; методики винесення у разі необхідності меж водоохоронних зон та санітарно охоронних зон; розроблення схем і техніко-економічного обґрунтування водоохоронних заходів ДСП «Чорнобильський спеціальний»; звільнення від сплати збору за спеціальне водокористування з метою подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

Література

1. Кузніченко С. О. Надзвичайні адміністративно-правові режими [Текст] : монографія / С.О. Кузніченко; Крим. юрид. ін-т Одес. держ. ун-ту внутр. справ. - Сімф. : [Кримнавчпеддержвидав], 2010. – 272 с.
2. Правові проблеми подолання наслідків Чорнобильської катастрофи [Текст] : матеріали Міжнар. наук.-прак. конф., присвяч. 25-м роковинам Чорнобильської катастрофи; 18 трав. 2011 р. – К. : КНЕУ, 2011. – 446 с.
3. Про затвердження форми державної статистичної звітності № 2-ТП (водгосп) «Звіт про використання води» та Інструкції щодо її заповнення : Наказ Державного комітету статистики України від 30.09.1997 № 230 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 43. – С. 185.
4. Про затвердження та скасування національних класифікаторів : Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 11.10.2010 № 457 // Інформаційний покажчик «Стандарти». – 2010. – № 11.
5. Хвесик М. А. Продуктивність водоресурсних джерел України: теорія і практика : монографія [Текст] / М. А. Хвесик, І. Л. Головинський, О. В. Яроцька ; Рада по вивч. продукт. сил України. – К., 2007. – 411 с.
6. Концепція реалізації державної політики у сфері розвитку діяльності в окремих зонах радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 № 535-р // Урядовий кур'єр. 2012 – 14 серп.
7. Статут ДСП «Чорнобильський спецкомбінат» : Наказ МНС України від 20.01.2011 № 62 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт МНС України. – Режим доступу : www.mns.gov.ua/files/2011/2/1/statut.doc.
8. Проект виведення з експлуатації водоймища-охолоджувача [Електронний ресурс] / Офіційний сайт ДСП «Чорнобильська АЕС». – Режим доступу : <http://www.chnpp.gov.ua>.
9. Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та актуальні завдання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи» : Постанова Верховної Ради України від 05.04.2011 № 3191-VI // Голос України. – 2011. – 14 квіт. – № 68.

Анотація

Сьомочкіна (Куценко) Є. М. Особливості правового регулювання водогосподарської діяльності на радіаційно небезпечних землях навколо Чорнобильської АЕС. – Стаття.

Проаналізовано особливості регулювання водогосподарської діяльності на радіаційно небезпечних землях навколо Чорнобильської АЕС, визначено термін «водогосподарська діяльність» та надано окремі пропозиції.

Ключові слова: водогосподарська діяльність, водокористувачі, водні ресурси, радіаційно небезпечні землі, Чорнобильська катастрофа.

Аннотация

Семочкина (Куценко) Е. Н. Особенности правового регулирования водохозяйственной деятельности на радиационно опасных землях вокруг Чернобыльской АЭС. – Статья.

Исследованы особенности регулирования водохозяйственной деятельности на радиоактивно опасных землях вокруг Чернобыльской АЭС, определен термин «водохозяйственная деятельность» и даны некоторые предложения.

Ключевые слова: водохозяйственная деятельность, водопользователи, водные ресурсы, радиационно опасные земли, Чернобыльская катастрофа.

Summary

Syomochkina (Kutsenko) E. M. The particularities of legal regulation of water economic activities on the radiation-dangerous lands around the Chernobyl NPP. – Article.

The author has analyzed the particularities of legal regulation of water economic activities on radiation-dangerous lands around Chernobyl NPP.

Key words: water economic activities, water users, water, radiation dangerous grounds, the Chernobyl disaster.