

УДК 35.1

*В. В. Панов,*аспірант кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ,
м. Харків

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ЖКГ: НОВІ РЕАЛІЇ ТА МОЖЛИВОСТІ

(на прикладі підприємств водопостачання і водовідведення)

Розглянуто існуючі підходи до формування та реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства України на прикладах функціонування підприємств водопостачання і водовідведення

Ключові слова: державне управління; реформування; комунальні підприємства водопостачання та водовідведення; житлово-комунальна сфера; комунальні послуги

Постановка проблеми. Характеризуючи стан сфери житлово-комунального господарства України, слід визнати відсутність прогресивних змін щодо встановлення ринкових засад господарювання, розвитку конкуренції та залучення приватних інвестицій у цій галузі господарської діяльності, з якою пов'язано життєдіяльність кожного громадянина України. Неefективність реформування галузі призвела до критичного стану основних фондів підприємств комунального господарства. Недосконала тарифна політика зумовлює хронічну і постійно зростаючу збитковість підприємств комунального господарства, унеможлиблює їх модернізацію. Несформованість та інституціональна неспроможність системи державного регулювання природних монополій призвела до того, що підприємства цієї галузі позбавлені можливостей ефективно працювати у ринкових умовах і надавати споживачам послуги належної якості. Брак власних і державних інвестиційних та фінансових ресурсів, відсутність дієвого механізму залучення позабюджетних коштів не сприяють вирішенню завдань технічного переоснащення комунальних підприємств та розвитку комунальної інфраструктури.

Разом це визначає значущість накопичених проблем у галуззі й актуальність завдання їх розв'язання шляхом проведення ефективної державної

політики і забезпечення оптимального державного регулювання за визначеними пріоритетними напрямками з метою досягнення збалансованого розвитку цієї сфери.

Під імперативами державного регулювання розуміється нагальна необхідність розроблення пріоритетних напрямів державної політики, механізмів державного регулювання, заходів їх впровадження, що є слідством дії вимог об'єктивних завдань і закономірностей розвитку галузі. Імперативи формуються на основі цих закономірностей, тому є самі закономірними, обов'язковими і в цьому сенсі вони абсолютні. Водночас імперативи автоматично не можуть бути реалізовані. Методологічне значення імперативів полягає в їх пізнанні, осмисленні та правильному формулюванні, що у подальшому має стати цільовими орієнтирами та керівництвом для формування методологічних засад розроблення та впровадження державного регулювання розвитку ЖКГ України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розробку вихідних засад і механізмів державного управління комунальною сферою, побудови інноваційних моделей державного регулювання, зокрема сфери комунальних послуг зробили О. Адамов, А. Бабак, В. Базилевич, В. Бакуменко, О. Білянський, А. Блащук, П. Бубенко, В. Венгер, Н. Волгіна, Я. Жаліло, М. Гаман, В. Геєць, В. Гусев, О. Дацій, А. Дегтяр, О. Димченко, О. Долгальова, І. Драган, І. Запатріна, В. Звягінцев, І. Карп, І. Колотило, М. Корецький, М. Латинін, Ю. Лега, Я. Леонов, В. Логвиненко, В. Мамонова, В. Ніколаєв, Н. Олійник, В. Пастухова, О. Поважний, Ю. Хіврич, іноземні дослідники В. Віскузі, Д. Хей, М. Грей та інші фахівці.

Проблематику вдосконалення системи соціального захисту населення при реформуванні сфери комунальних послуг проаналізовано в публікаціях І. Башмакова, С. Герасименка, А. Єрмішиної, Б. Кліщука, Л. Котусенко, А. Левицького, Е. Лібанової, О. Романюк, В. Саріогло, С. Хачатряна, аналітичних звітах груп експертів на замовлення міжнародних інституцій: Світового банку, Агентства США з міжнародного розвитку та інших науковців і практиків.

Запровадженню державної політики з енергоефективності та енергозбереження у сфері комунальних послуг присвячені праці Т. Агеєва, Л. Кравцова, О. Ляхової, І. Надєїна, Н. Потапова, А. Сигала, В. Степаненко, І. Черкашина, А. Шевцова, В. Шингарова та інших дослідників.

Метою статті є розкриття нових підходів до формування і реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства України.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сучасному етапі соціально-економічного розвитку України стан водопровідно-каналізаційного господарства характеризується низкою проблем, вирішення яких знаходиться у площині його реформування. За відсутності джерел достатнього фінансування та дієвих економічних механізмів на сьогодні реформування галузі є мало ефективним.

На державному рівні Законом України «Про питну воду та питне водопостачання» [1] визначені основні принципи державної політики в галузі централізованого питного водопостачання населення:

- державного управління і регулювання відносин у сфері питної води та питного водопостачання;
- пріоритетності питного водопостачання перед іншими видами спеціального водокористування;
- гарантованого першочергового забезпечення питною водою населення для забезпечення питних, фізіологічних, санітарно-гігієнічних та побутових потреб;
- раціонального використання питної води;
- науково обґрунтованого нормування якості питної води, нормативів її споживання та формування тарифів на послуги централізованого водопостачання і водовідведення та ін.

Особливо вагомим у галузі централізованого питного водопостачання населення є місцевий рівень, коли практичну реалізацію політики раціонального використання, охорони і відтворення водних ресурсів здійснюють органи місцевого самоврядування та їх виконавчі структури. Як вже вказувалося, саме дані органи, повноваження яких визначено законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні

адміністрації», взаємодіють з підприємствами ВКГ та спрямовують свою діяльність на підвищення ефективності забезпечення населення питною водою.

Підгрунтям до підвищення ефективності водозабезпечення населення постає саме другий напрямок, оскільки саме удосконалення системи управління на рівні водогосподарського підприємства дозволить покращити його стан та забезпечити раціональне водокористування, збереження водних ресурсів, зниження непродуктивних втрат, реалізацію заходів, пов'язаних із енергозбереженням та економією матеріальних витрат.

Існуюча в Україні система організації та державного управління в сфері природокористування не забезпечує узгодженості економічних та природоохоронних цілей в масштабах країни та її регіонів і, відповідно, реалізацію оптимальних еколого-безпечних управлінських рішень [2].

Наявна система управління не спроможна в достатній мірі вирішити існуючі проблеми у сфері водозабезпечення населення міст, бюджетна підтримка не стимулює залучення позабюджетних інвестицій, породжує небажання підприємств ВКГ залучати кредитні кошти для свого розвитку.

Надзвичайно велику роль у водному секторі відіграють громадяни та їх об'єднання, оскільки приймають участь у реалізації заходів щодо використання і охорони вод та відтворення природних ресурсів. В Україні діяльність подібних формувань практично не має жодної можливості реально вплинути на покращення екологічної ситуації в країні, незважаючи на те, що законодавчо за ними закріплено це право.

Ефективна водогосподарська діяльність потребує відповідної структури управління водним господарством. Існуюча структура вже не відповідає новому інституціональному середовищу, що поступово формується у сфері природокористування, а також загальним тенденціям інтеграції світогосподарських зв'язків.

Крім того, дуже важливою проблемою є виконання фінансових зобов'язань по інвестуванню робіт з охорони водних ресурсів, тому що потреби в фінансових ресурсах перевищують можливості у їх наданні.

В основу управління водним господарством закладені такі основні засади [3]:

- нерозривна єдність і взаємозалежність процесів використання, охорони і відтворення водних ресурсів;
- екосистемний підхід, який передбачає створення управлінських структур, що здійснюють функції планування, координації і контролю;
- вдосконалення розмежування повноважень у питаннях використання та охорони водних ресурсів.

У результаті цього виникає необхідність у пошуку нових інституціональних форм управління, однією з яких є об'єднання зусиль держави і приватного бізнесу. Головною метою його є підвищення ефективності діяльності водогосподарського підприємства, фінансування проектів розвитку та модернізації.

Державно-приватне партнерство дає можливість органам влади відійти від проблем управління водозабезпеченням та сконцентрувати увагу на регулюванні галузі, надаючи приватному бізнесу гарантії та більш широкі фінансові можливості.

Достатньо вагомим чинником, який впливає на державне управління у сфері водозабезпечення населення є законодавче регулювання його розвитку.

В Україні нормативним документом у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів є Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. Але серед цілей водного законодавства у Водному кодексі жодну з них не сформульовано так, щоб її досягнення у встановлений термін можна було перевірити. Отже, практично оцінити те, як закон впроваджується, на сьогодні неможливо.

Основою правовідносин у галузі державного управління використанням і охороною водних ресурсів є норми природоохоронного законодавства, визначені Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища».

На міжнародному рівні принципи та підходи до природокористування визначені у Кіотському протоколі, підписаному в 1997 р. в Японії, який

визначив обов'язки та права країн світу щодо використання природних об'єктів.

Особливе місце в водному законодавстві належить питанням якості питної води. У Законі України «Про питну воду та питне водопостачання» відображені основні принципи державної політики в сфері питного водопостачання, а саме наближення національних стандартів і нормативів якості питної води, а також засобів вимірювання і методів оцінки до відповідних стандартів і методів, адаптованих в Європейському Союзі.

Необхідно відмітити, що безпечна питна вода, яка споживається населенням, є однією з умов дотримання і реалізації конституційно закріпленого суб'єктивного права на екологічну безпеку, адже вода є складовою довкілля, безпечність якого забезпечується названим правом [4]. Але цього неможливо досягнути без належного технологічного забезпечення впровадження нових нормативів якості питної води та встановлення більш суворішої відповідальності за порушення водного законодавства.

Одним з пріоритетів екологічної політики України є гармонізація законодавства України з законодавством Європейського Союзу.

В європейському і українському водному законодавстві держава бере на себе зобов'язання забезпечувати своїх громадян безпечною для здоров'я питною водою. Основні принципи такої безпеки збігаються в європейському й українському водному законодавстві і викладені у низці спеціальних законів.

Характерним для правовідносин щодо безпеки питної водопровідної води є затвердження в Україні в 2010 р. Державних санітарних правил і норм «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною», які загалом відповідають європейським директивним вимогам до якості питної води. Згідно цих вимог вода повинна бути безпечною в епідемічному та радіаційному відношенні, мати сприятливі органолептичні властивості та нешкідливий хімічний склад.

Узагальнення літературних джерел дало можливість сформулювати серйозну проблему правового регулювання водозабезпечення населення – досі відсутнє

єдине зібрання всіх документів, що регулюють відносини в сфері водозабезпечення в Україні. Тому повну структуру законодавчих актів у сфері водного законодавства визначити важко. Незабезпеченість відповідною нормативною базою стримує реалізацію державної політики щодо вирішення водогосподарських та екологічних проблем [5-7].

Для покращення правового забезпечення у сфері водозабезпечення населення, враховуючи структуру водного законодавства України та нові тенденції його удосконалення в ЄС, у роботі [6] ще в 2001 р. пропонувались такі напрями гармонізації українського і європейського законодавства:

- розробка проекту змін і доповнень до Водного кодексу України з метою збільшення в ньому кількості норм прямої дії та врахування низки прогресивних нормативних положень законодавства ЄС;
- прискорення роботи з доопрацювання і прийняття змін та доповнень до Закону України «Про питну воду та водопостачання»;
- розробка проектів законів/положень України: про воду, призначену для споживання людиною; про очищення міських стічних вод; про комплексне запобігання забрудненню та його регулювання; про технологічне нормування впливу підприємств на довкілля.
- розробка проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок видачі дозволів на спеціальне водокористування»;
- розробка нормативних документів, які мають затверджуватися на рівні міністерств і відомств, а саме: правила охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами; інструкції щодо видачі дозволів на спеціальне водокористування; правила охорони підземних вод; перелік екологічно безпечних найкращих сучасних технічних засобів і технологій.

Відмітимо, що на сьогодні більшість з цих пропозицій реалізовано. Але даний перелік необхідно також доповнити з урахуванням проблем стандартизації і нормування водоспоживання, відповідальності водогосподарських підприємств у разі постачання населенню питної води низької якості, збитковості процесу водозабезпечення, наукового обґрунтування визначення ефективності водозабезпечення та оцінювання його витратності.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, вирішення зазначених проблемних питань розвитку водозабезпечення міського населення потребує проведення комплексу заходів щодо оновлення та модернізації водопровідних та каналізаційних мереж, запровадження раціональних норм водоспоживання для населення, покращення системи обліку водних ресурсів та удосконалення тарифної політики, здатної реанімувати водозабезпечення населення, створити підґрунтя для стабілізації водокористування та покращити якість води.

Особливої уваги заслуговує визначення ефективності процесу водозабезпечення та оцінка використання коштів.

Потрібно відмітити, що приведення українського законодавства до вимог європейського потребує певного часу. Ситуація, яка наразі існує в сфері правового забезпечення водопостачання населення, дає можливість сподіватися, що Україна стоїть на правильному шляху, який забезпечить розвиток та вдосконалення правового поля, а отже, ефективність водозабезпечення населення в перспективі.

Досить проблемним є те, що наразі відсутній єдиний державний орган, який би вирішував проблеми водного господарства, водних ресурсів та водозабезпечення населення. Існування розгалуженої системи органів управління призводить до дублювання функцій щодо водозабезпечення населення, раціонального використання, збереження водних ресурсів, а це, в свою чергу, не дає можливості для узгодженості дій та ефективній реалізації намічених завдань:

- створення чітко визначеної законодавчо-інституційної бази, запровадження системи індикаторів визначення рівня ефективності її функціонування;
- удосконалення системи управління підприємствами галузі, розвиток та запровадження різних форм власності цих підприємств, впровадження ринкових відносин між суб'єктами господарювання у цій сфері;
- забезпечення беззбиткового функціонування підприємств галузі при прозорій економічно обґрунтованій системі визначення рівня тарифів на комунальні послуги;

- підвищення ефективності використання енергетичних та матеріальних ресурсів;
- підвищення якості та збільшення обсягу послуг до рівня, визначеного Євросоюзом.

Щодо ефективності функціонування законодавчої бази та її впливу діяльності підприємств ВКГ відмітимо Закон України №1198-VII «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення розрахунків за енергоносії». На думку ряду фахівців галузі проблемним є надання водоканалам статусу виконавців послуг з централізованого постачання холодної води та послуг з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем) для об'єктів усіх форм власності. Хоча це питання вирішили на законодавчому рівні якраз тому, що муніципалітети не справлялися із забраними у них функціями: не були налагоджені стосунки між житловими організаціями та постачальниками послуг, не проводилися конкурси на виконавця послуг ЖКГ тощо.

Багато критики йде також у відношенні рішення про передачу НКРЕКП повноваження встановлення, окрім тарифів для суб'єктів господарювання – ліцензіатів, ще й тарифів на послуги з централізованого опалення, послуги з централізованого постачання холодної води, послуги з централізованого постачання гарячої води, послуги з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем) для суб'єктів, які є виконавцями цих послуг.

На думку критиків цього рішення, регулятор має займатися питаннями методології, контролюючими функціями, а встановлення тарифів мало залишитися за муніципалітетами, як було раніше, оскільки наразі не зрозуміло, яким чином регулятор може охопити такий спектр проблемних питань.

Також змін потребує Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів», яким воді надається статус харчового продукту, потрібно приймати законопроект «Про комерційний облік теплової енергії води та водовідведення у сфері комунальних послуг» та врегулювати ряд інших питань.

Також активно обговорюються питання розрахунку тарифів з використання внутрішньобудинкових систем згідно нового законодавства. Кабінет Міністрів України постановою № 532 вніс зміни до постанови КМУ від 1 червня 2011 р. № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги», зокрема затверджено новий Порядок формування тарифів на послуги з централізованого постачання холодної води, водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем). Наразі Національна комісія з водоканалами та Мінрегіоном обмірковує можливість внесення змін. Головним чином мова про розділення на три частини: перша стосується житлових організацій, друга передбачає перенесення розрахунків за комерційні втрати води на водоканали, третя – урегулювання питання з гарячою водою.

Окрім законодавчого впливу на діяльність підприємств ВКГ (природоохоронного законодавства, нормативних актів та спеціальних державних програм, щодо поліпшення якості води), існує потреба в розробці дієвих економічних механізмів на державному рівні для самих підприємств щодо стимулювання поліпшення стану водних екосистем і їх раціонального використання.

Процеси відтворення основних виробничих фондів підприємств, у разі їх нормального забезпечення та протікання, здатні одночасно поліпшувати і технічний стан основних засобів, і, відповідно, якість послуг, а також екологічний стан водних екосистем.

На жаль, на сучасному етапі розвитку найчастіше до таких економічних механізмів відносять лише контрольно-перевірочні санкції, штрафи за забруднення навколишнього середовища, понаднормативне, безконтрольне використання природних ресурсів та ін.

Галузь ВКГ відноситься до найбільш фондомістких галузей, тому амортизаційна політика є основною складовою будь-якої економічної політики і впливатиме на процес відновлення основних виробничих фондів, їх технічний стан, прискорення темпів науково-технічного прогресу на підприємствах, інвестиційну діяльність, а через все це – і на якість наданих послуг – рівня

очистки питної води і якість водовідведення. І, безперечно, саме досконала амортизаційна політика, що дозволить дієво покращити стан основних виробничих фондів підприємств ВКГ, завдяки врахуванню всіх особливостей галузі, і може використовуватись державою як економічний важіль впливу на екологічний стан водних об'єктів.

Список використаних джерел:

1. Про питну воду та питне водопостачання : Закон України від 10.01.2002 р. № 2918-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №16. – С. 112.
2. Грановська Л. М. Особливості організаційного механізму регіонального управління водогосподарсько-меліоративним комплексом [Електронний ресурс]/ Л. М. Грановська, М. В. Вердиш. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua / portal / soc_gum / en_re / 2010_7_2 / 24.pdf.
3. Яроцька О. В. Проблеми інституціонального забезпечення розвитку водогосподарського комплексу України / О. В. Яроцька // Вісник НУВГП : зб. наук. праць. – Ч. III. – Вип. 3 (47). – Рівне : НУВГП, 2009. – С. 287–293.
4. Євстігнєєв А. С. Правове регулювання забезпечення питною водою населення / А. С. Євстігнєєв // Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних відносин і природокористування в Україні та країнах СНД : міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 10-11 верес. 2010 р.). – Луцьк : РВВ ЛНТУ, 2010. – С. 286–290.
5. Шестопапов В. М. Безпечність питної води в європейському та українському законодавстві / В. М. Шестопапов, М. В. Набока, С. А. Омельчук, Л. П. Почекайлова // Довкілля та здоров'я. – 2008. – №4. – С. 18–27.
6. Готун О. Розвиток водного законодавства ЄС і України: проблеми і перспективи / О. Готун // Природоресурсове право. – 2001. – № 10. – С. 55–58.
7. Бабич М. Водне законодавство України – складова природоохоронного законодавства / М. Бабич, М. Яцюк // Водне господарство України. – 2004. – № 5-6. – С. 8–10.

Panov V. V. State policy on housing: new realities and opportunities (on the example of water and sanitation).

The existing approaches to the formation and implementation of state policy in the sphere of housing and communal Ukraine on examples of companies functioning water and sanitation

Key words: governance, reform, Utilities water and wastewater, housing and utilities sector, utilities.

Надійшла до редколегії 21.11.2016 р.