

Сфера водопостачання та водовідведення як об'єкт державного регулювання

Крилова І. І., Національна академія державного управління при Президентові України

Сфера водопостачання та водовідведення безпосередньо пов'язана із життєдіяльністю людини і суспільства, зі створенням умов для життя, із задоволенням першочергових потреб людини тощо. Не дивлячись на час, епоху, зміну історичних умов, ідеології та культуру, потреба у воді і пов'язаних з нею послугах є постійною. Змінюється лише державна політика, цілі та завдання органів державної влади, спрямовані на врегулювання цієї сфери. Державне регулювання будь-якої сфери господарських відносин являє собою вплив держави через прийняття нормативно-правових актів, нормативних актів, організації контролю за дотриманням вимог законодавства суб'єктами сфери, застосування заходів примусу у разі порушення цих вимог.

В цій статті автор розглядає сферу водопостачання та водовідведення як об'єкт державного регулювання, аналізує визначення поняття сфери, яке розкривається у різних джерелах, її складові та характерні риси, методи державного регулювання сфери.

Становлення та розвиток сфери водопостачання та водовідведення України відбувалося як невід'ємна складова сфери житлово-комунального господарства. І тільки з 2002 року сфера водопостачання та водовідведення була унормована окремим Законом України «Про питну воду та питне водопостачання», який визначив основні поняття, суб'єктів та об'єкти сфери, принципи державної політики. Досліджуючи умови переходу держави до регульованої ринкової економіки, принципи реформування житлово-комунального господарства, автор аналізує сферу водопостачання та водовідведення як ринок послуг із водопостачання та водовідведення, наводить його характерні риси. Визначає специфічні риси, притаманні послугам із водопостачання та водовідведення: нееластичність попиту; залежність постачання послуг від наявності мереж; наявність технологічних та інфраструктурних обмежень при наданні послуг; відсутність альтернативи питній воді та послугам водопостачання та водовідведення; водопостачання та водовідведення є технологічно окремими процесами, що здійснюються з використанням різних інженерних систем.

Не дивлячись на привілейоване становище суб'єктів природних монополій, що надають послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, наявність виробничої бази, матеріальних та фінансових ресурсів, гарантований ринок збуту послуг і відсутність конкуренції, сфера водопостачання і водовідведення (як і сфера житлово-комунальних послуг), на відміну від інших галузей природних монополій, є збитковою. Статистичні дані у сфері засвідчують, що сьогодні житлово-комунальне господарство є найбільш технічно відсталою галуззю економіки з багатьма проблемами, які накопичуються. Реформи, які проводяться на державному рівні, не надають очікуваного результату. До сих пір на державному рівні відсутні чітко сформульовані механізми створення умов забезпечення збалансованості інтересів учасників ринку, захист інтересів споживачів щодо надання їм комунальних послуг належної якості за обґрунтованими цінами, створення умов для ефективного функціонування суб'єктів природних монополій, залучення інвестицій у розвиток житлово-комунального господарства. А та обставина, що в світовій практиці сфера водопостачання та водовідведення є однією з найпривабливіших із точки зору надійності і прибутковості капіталовкладень, тільки підтверджує правильність обраного напрямку дослідження.

Ключові слова: державне регулювання; водопостачання та водовідведення; ринок послуг водопостачання та водовідведення; житлово-комунальна сфера

Water supply and wastewater sector as state regulation object

Krylova I. I., National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

The sphere of water supply and sewage is directly related to a human and society life including a certain creation of life conditions with satisfaction of the immediate needs of a person, and so on. Despite the time, era, change of historical conditions, ideology and culture, the need for water and services is associated with its constant. Just the state policy, goals and tasks of public authorities aimed at regulation of this sphere are changing. The state regulation in any sphere of economic relations is the influence of the state through

the normative legal acts adoption, regulations and compliance control including the control by the subjects of the legislation sphere, and application of coercive measures in case of violation of these requirements.

In this article, the author considers the water supply and drainage sphere as an object of state regulation, and analyzes the definition of the concept in this field, which is disclosed in various sources, as well as its components and characteristics, and methods of state regulation of the sphere.

Formation and development of the water supply and water discharge sector of Ukraine took place as an integral part of housing and communal services. And only since 2002 the sphere of water supply and sewage became regulated by the separate Law of Ukraine «On Potable Water and Drinking Water Supply», which has defined the main concepts, subjects and objects of this sphere, and the principles of state policy. While exploring the conditions of state regulated market economy transition, the principles of housing and communal services reform, the author analyzes the scope of water supply and drainage as a market for water supply and sewage services, and reveals its characteristic features. It is very important to identify the specific features inherent in the services of water supply and discharge – the demand inelasticity; dependence of the services supply on the availability of networks; availability of technological and infrastructure constraints in providing services; lack of any alternative to drinking water and water supply and sewage services; water supply and drainage are technologically separate processes carried out using various engineering systems.

Paying no attention to the privileged position of natural monopoly entities providing centralized water supply and sewage services, the availability of production facilities, material and financial resources, a guaranteed market for sales of services and the lack of competition, the sphere of water supply and drainage (as well as the sphere of housing and communal services), unlike other branches of natural monopolies, is unprofitable. The statistical data in the field testify that today housing and communal services are the most technically backward sector of the economy with many accumulated problems. Reforms conducted at the state level do not provide the expected result. Until now, at the state level, there are no clearly formulated mechanisms for creating conditions, which would balance the interests of market participants, and protect the interests of consumers in providing them with good quality public services at reasonable prices, and create conditions for the effective functioning of natural monopoly entities, while attracting investments to the development of housing and communal services. And the fact that the water supply and sanitation sector is one of the most attractive in terms of reliability and investment return in the world practice, confirms the correctness of the chosen research direction.

***Keywords:** state regulation; water supply and wastewater; market of water supply and wastewater services; housing and communal sphere*

Сфера водоснабжения и водоотведения как объект государственного регулирования

Крылова И. И., Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

Сфера водоснабжения и водоотведения непосредственно связана с жизнедеятельностью человека и общества, с созданием условий для жизни, с удовлетворением первоочередных потребностей человека и тому подобное. Несмотря на время, эпоху, изменение исторических условий, идеологии и культуры, потребность в воде и связанных с ней услугах является постоянной. Меняется только государственная политика, цели и задачи органов государственной власти, направленные на урегулирование этой сферы. Государственное регулирование любой сферы хозяйственных отношений представляет собой воздействие государства через принятие нормативно-правовых актов, нормативных актов, организации контроля за соблюдением требований законодательства субъектами сферы, применение мер принуждения в случае нарушения этих требований.

В этой статье автор рассматривает сферу водоснабжения и водоотведения как объект государственного регулирования, анализирует определение понятия сферы, которое раскрывается в различных источниках, ее составляющие и характерные черты, методы государственного регулирования сферы.

Становление и развитие сферы водоснабжения и водоотведения Украины происходило как неотъемлемая составляющая сферы жилищно-коммунального хозяйства. И только с 2002 года сфера водоснабжения и водоотведения была нормирована отдельным Законом Украины «О питьевой воде и питьевом водоснабжении», который определил основные понятия, субъектов и объекты сферы, принципы государственной политики. Исследуя условия перехода государства к регулируемой ры-

ночной экономике, принципы реформирования жилищно-коммунального хозяйства, автор анализирует сферу водоснабжения и водоотведения как рынок услуг по водоснабжению и водоотведению, приводит его характерные черты. Определяет специфические черты, присущие услугам водоснабжения и водоотведения: неэластичность спроса; зависимость от поставок услуг от наличия сетей; наличие технологических и инфраструктурных ограничений при предоставлении услуг; отсутствие альтернативы воде и услугам водоснабжения и водоотведения; водоснабжения и водоотведения технологически отдельными процессами, которые осуществляются с использованием различных инженерных систем.

Несмотря на привилегированное положение субъектов естественных монополий, оказывающих услуги по централизованному водоснабжению и водоотводу, наличие производственной базы, материальных и финансовых ресурсов, гарантированный рынок сбыта услуг и отсутствие конкуренции, сфера водоснабжения и водоотведения (как и сфера жилищно-коммунальных услуг), в отличие от других отраслей естественных монополий, является убыточной. Статистические данные в сфере свидетельствуют, что сегодня жилищно-коммунальное хозяйство является наиболее технически отсталой отраслью экономики со многими проблемами, которые накапливаются. Реформы, которые проводятся на государственном уровне не оказывают ожидаемого результата. До сих пор на государственном уровне отсутствуют четко сформулированные механизмы создания условий для обеспечения сбалансированности интересов участников рынка, защиту интересов потребителей о предоставлении им коммунальных услуг надлежащего качества по обоснованным ценам, создание условий для эффективного функционирования субъектов естественных монополий, привлечения инвестиций в развитие жилищно-коммунального хозяйства. А то обстоятельство, что в мировой практике сфера водоснабжения и водоотведения является одной из самых привлекательных с точки зрения надежности и доходности капиталовложений, только подтверждает правильность выбранного направления исследования.

Ключевые слова: государственное регулирование; водоснабжение и водоотведение; рынок услуг водоснабжения и водоотведения; жилищно-коммунальная сфера

Постановка проблеми.

Сфера водопостачання і водовідведення є сферою життєдіяльності людини і суспільства, складовою національної безпеки країни, пріоритетною сферою економіки, природною монополією тощо. Становлення та розвиток сфери водопостачання та водовідведення України відбувалося як невід’ємна складова сфери житлово-комунального господарства. І тільки з 2002 року сфера водопостачання та водовідведення була унормована окремим законом.

Підприємства водопостачання та водовідведення, будучи природними монополістами і маючи гарантований ринок збуту послуг, є збитковими, а технічний стан їх основних фондів потребує значних капіталовкладень. Реформи, які проводяться на державному рівні не надають очікуваного результату. До сих пір на державному рівні відсутні чітко сформульовані механізми створення умов забезпечення збалансованості інтересів учасників ринку, захист інтересів споживачів щодо надання їм комунальних послуг належної якості за обґрунтованими цінами, створення умов для ефективного функціону-

вання суб’єктів природних монополій, залучення інвестицій у розвиток житлово-комунального господарства. А та обставина, що в світовій практиці сфера водопостачання та водовідведення є однією з найпривабливіших з точки зору надійності і прибутковості капіталовкладень, тільки підтверджує правильність обраного напрямку дослідження.

В основному зазначену сферу регулювання досліджували в наукових працях технічного та економічного напрямку. У зв’язку з цим вбачається необхідним систематизація економічних та правових досліджень в галузі державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення.

В цій статті пропонується розглянути сутність сфери водопостачання та водовідведення як об’єкта державного регулювання.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженнями у галузі державного регулювання та житлово-комунального господарства займалися такі науковці, як: П. Анпілогов, Є. Антонова, В. Венгер, А. Бабак, О. Білянський, Н. Гура, Н. Журба, І. Запатріна, Г. Семчук, Н. Олійник, Ю. Хіврич, О. Ігнатенко, О. Горбунова, О. Романюк, В. Тітяєв, В. Ми-

хайленко, О. Димченко, Є. Кайлюк, О. Кучеренко, Н. Матвеев, В. Ніколаєв, Г. Оніщук, Л. Шаповал, Т. Юр'єв, Т. Качал, Ю. Лега, О. Тищенко, В. Полуянов, В. Торкатюк, Л. Шутенко, Т. Юр'єва, І. Осипенко, В. Дорофієнко, Г. Лубенець, М. Кондратьєва, В.Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В.Д. Бакуменко, Ю. П. Битяк, І.П. Голосніченко, В. Я. Малиновський, Н. Р. Нижник, О. Ф. Скакун, О. І. Ющик, Г. В. Атаманчук, І. Л. Бачило, Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарєв, Г. Х. Попов, Ю. М. Старілов, Ю. О. Тихомиров, В. Є. Чиркин та інші. Згадані науковці зробили значний внесок у вивчення сфери житлово-комунального господарства та державного регулювання, однак деякі аспекти становлення державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення потребують подальшого наукового дослідження через власні особливості.

Мета дослідження. Основною метою написання даної статті є аналіз сфери водопостачання та водовідведення як об'єкта державного регулювання.

Виклад основного матеріалу.

Численні наукові дослідження довели, що значення поняття «державне регулювання» змінюється в залежності від конкретних історичних і економічних умов його застосування та під впливом різних факторів. Сучасними науковцями загальне поняття «державне регулювання» розкривається як: сукупність цілеспрямованих форм, методів і напрямів впливу, що застосовуються органами державного управління для впорядкування системи суспільно-економічних відносин з метою стабілізації і пристосування існуючої суспільно-політичної системи до умов, що змінюються; діяльність, спрямована на коригування роботи системи (елементів системи) з метою забезпечення досягнення системою (елементами системи) такого стану, який забезпечує її (їх) роботу відповідно до визначених характеристик; цей вид діяльності розглядається як регуляційний процес, метою якого є досягнення відповідного рівня взаємодії та злагодженості окремих частин [6, с.148]. Відповідно, якщо мова йде про конкретну сферу відносин, на яку спрямовується державне регулювання, то значення цього поняття зводиться до ком-

плексу заходів, що здійснюються державою щодо впорядкування, контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів такої сфери. В такому випадку сфера відносин виступає об'єктом державного регулювання. Тому важливо правильно визначати сутність і структуру сфери відносин, на яку спрямовується державне регулювання, та розуміти значення понять. Визначення сфери є одним із ключових елементів системи державного регулювання поряд із функціями, принципами, об'єктами, суб'єктами, формами і засобами впливу держави.

Сфера водопостачання та водовідведення безпосередньо пов'язана із життєдіяльністю людини і суспільства, зі створенням умов для життя, із задоволенням першочергових потреб людини тощо. Не дивлячись на час, епоху, зміну історичних умов, ідеологію і культуру, потреба у воді та пов'язаних з нею послугах є постійною. Насамперед проаналізуємо значення поняття «водопостачання та водовідведення», яке розкривається в різних джерелах.

«Водопостачання та водовідведення» в загальному розумінні визначається як сукупність заходів щодо забезпечення водою різних споживачів – населення, промислових підприємств та ін. та щодо забезпечення видалення стічних вод за межі населеного пункту або промислового підприємства [2]. У енциклопедії житлово-комунальної сфери «водопостачання» визначається як система заходів щодо забезпечення різних споживачів (населення, промислових підприємств, транспорту та ін.) водою для пиття, господарсько-побутових, виробничих та інших потреб. Є комплексом інженерних споруд та пристроїв, що здійснюють водопостачання (в т.ч. одержання води із природних джерел, її очищення, транспортування та подачі споживачам) [7, с.142]. «Водовідведення» – сукупність санітарних заходів і технічних пристроїв, які забезпечують відведення стічних вод за межі населеного пункту або промислового підприємства за допомогою промислової, побутової внутрішньої та зовнішньої каналізації. Послуга, яка передбачає відведення стічних вод з кожної квартири (приватного будинку) за допомогою санітарно-технічних приладів та каналізаційної

мережі [7, с.137]. У технічній літературі «водопостачання» – це комплекс заходів, за допомогою яких забезпечуються всі потреби споживачів населених міст у воді. До цих заходів належать: добування води, підняття води насосним устаткуванням і транспортування її до місць споживання, розподіл її між споживачами, поліпшення умов для більш зручного і доцільного постачання. «Водовідведення» (або каналізація) – це комплекс інженерних заходів щодо організації збирання, транспортування, очищення та знезаражування стічних вод, що використовувалися для певних потреб і набули додаткового забруднення [4, с. 9].

Законом України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» сферу централізованого водопостачання та водовідведення було віднесено до пріоритетних галузей економіки [17]. З точки зору захисту національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності, якісне водопостачання є показником стану національної безпеки, що визначалось Законом України «Про основи національної безпеки України» до червня 2018 р. (до прийняття нового закону про національну безпеку) [14]. З точки зору використання, збереження та охорони водних ресурсів як національного надбання народу України, водопостачання та водовідведення є певними технологічними процесами водокористування – використання вод (водних об'єктів) для задоволення потреб населення, промисловості, сільського господарства, транспорту та інших галузей господарства, включаючи право на забір води, скидання стічних вод та інші види використання вод (водних об'єктів) [3]. Водокористування для задоволення питних потреб населення, а також для господарсько-побутових, лікувальних, оздоровчих, сільськогосподарських, промислових, транспортних, енергетичних, рибогосподарських (у тому числі для цілей аквакультури) та інших державних і громадських потреб є спеціальним водокористуванням.

Саме задоволення питних і господарсько-побутових потреб населення лежить в ос-

нові складових сфери комунального господарства. Характеризуючи водокористування для задоволення питних і господарсько-побутових потреб населення, законодавець визначив, що воно здійснюється у порядку централізованого і нецентралізованого водопостачання [3].

Питання централізованого та нецентралізованого водопостачання регулюється Законом України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», в якому визначено декілька сфер регулювання: сфера питної води та питного водопостачання; сфера питної води, питного водопостачання та водовідведення [12]. Визначення двох, по суті однакових, сфер має більше вигляд некоректного визначення термінології, ніж осмисленої позиції законодавця, і повинно бути виправлено шляхом внесення змін до Закону.

Закон України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» регулює діяльність всіх суб'єктів господарювання, що виробляють питну воду, забезпечують міста, інші населені пункти, окремо розташовані об'єкти питною водою шляхом централізованого питного водопостачання або за допомогою пунктів розливу води (в тому числі пересувних), застосування установок (пристроїв), інших засобів нецентралізованого водопостачання, надають послуги з водовідведення, а також на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, що здійснюють регулювання, нагляд і контроль за якістю питної води та/або послуг з водовідведення, станом джерел, систем питного водопостачання та водовідведення, а також споживачів питної води та/або послуг з водовідведення [12]. Зазначені складові і узагальнено у сферу питної води, питного водопостачання та водовідведення, сферу дії цього Закону.

Законодавець встановлює наступні елементи сфери питної води, питного водопостачання та водовідведення: питна вода, питне водопостачання, водовідведення, та розкриває їх. «Питна вода» – вода, призначена для споживання людиною (водопровідна, фасована, з бюветів, пунктів розливу, шахтних колодязів та каптажів джерел), для використання споживачами для задоволення

фізіологічних, санітарно-гігієнічних, побутових та господарських потреб, а також для виробництва продукції, що потребує її використання, склад якої за органолептичними, мікробіологічними, паразитологічними, хімічними, фізичними та радіаційними показниками відповідає гігієнічним вимогам. При цьому законодавець зазначив, що питна вода не вважається харчовим продуктом у системі питного водопостачання та в пунктах відповідності якості питної води.

«Питне водопостачання» – діяльність, пов'язана з виробництвом, транспортуванням та постачанням питної води споживачам питної води, охороною джерел та систем питного водопостачання. Законодавець розрізняє централізоване і нецентралізоване питне водопостачання. Нецентралізоване питне водопостачання – забезпечення індивідуальних споживачів питною водою з джерел питного водопостачання, за допомогою пунктів розливу води (в тому числі пересувних), застосування установок (пристроїв) підготовки питної води та постачання фасованої питної води. Централізоване питне водопостачання – господарська діяльність із забезпечення споживачів питною водою за допомогою комплексу об'єктів, споруд, розподільних водопровідних мереж, пов'язаних єдиним технологічним процесом виробництва та транспортування питної води.

«Водовідведення» – діяльність зі збирання, транспортування та очищення стічних вод за допомогою систем централізованого водовідведення або інших споруд відведення та / або очищення стічних вод. Законодавець також виділив «централізоване водовідведення» – господарська діяльність із відведення та очищення стічних вод за допомогою системи централізованого водовідведення [12].

За змістом сфера питної води, питного водопостачання та водовідведення вужча, ніж сфера водопостачання та водовідведення, оскільки обмежується лише питним водопостачанням для задоволення питних і господарсько-побутових потреб населення. Але науковий аналіз та практичне застосування довели, що коли мова йде про водопостачання та водовідведення у комунальній галузі, правниками та науковцями застосовується

поняття «сфера водопостачання та водовідведення» у контексті саме питного водопостачання. Тому, на нашу думку, поняття «сфера водопостачання та водовідведення», «сфера питної води, питного водопостачання та водовідведення», «сфера централізованого водопостачання та водовідведення» є тотожними за змістом та застосуванням поняттями у комунальній галузі.

Слід зазначити, що унормування сфери водопостачання та водовідведення відбулося не так давно. У 2000 р. Законом України «Про природні монополії» було розпочато антимонопольну політику в Україні та регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, в тому числі у сфері централізованого водопостачання та водовідведення [16]. Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» запроваджено ліцензування певних видів господарської діяльності, до яких віднесено централізоване водопостачання та водовідведення [13]. І лише у 2002 році під час здійснення комплексних заходів із реформування житлово-комунальної сфери було прийнято Закон України «Про питну воду та питне водопостачання». До цього часу регулювання сфери водопостачання та водовідведення відбувалось виключно через сферу житлово-комунального господарства як її невід'ємної складової. А саме водопостачання і водовідведення належало до ресурсозабезпечення житлово-комунального господарства і типових житлово-комунальних послуг, які надавались підприємствами-монополістами.

Отже, сфера водопостачання та водовідведення є (1) сферою діяльності з надання послуг із водопостачання та водовідведення; (2) складовою національної безпеки країни; (3) пріоритетною сферою економіки, яка включає в себе комплекс економічних відносин, що виникають в процесі виробництва, транспортування та постачання питної води споживачам, збирання, транспортування та очищення стічних вод від споживачів, збуту та споживання питної води та послуг із використанням виробничих та інших майнових об'єктів; (4) належить до сфери діяльності суб'єктів природних монополій, переважно комунальної форми власності (у власності

територіальних громад і в управлінні органів місцевого самоврядування); (5) окремою сферою правового регулювання за Законом України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення».

Суб'єктами відносин у сфері водопостачання та водовідведення є: органи державної влади, до сфери управління яких належать об'єкти питного водопостачання та водовідведення; органи місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать об'єкти питного водопостачання та водовідведення; підприємства питного водопостачання та централізованого водовідведення; споживачі питної води та / або послуг із водовідведення.

Перехід держави до регульованої ринкової економіки, здійснення реформування житлово-комунального господарства сформували нові погляди на сферу водопостачання та водовідведення як на ринок послуг та ринок товару. Ці погляди потребують детального аналізу.

Ринок, як економічна категорія, розглядається як сукупність економічних відносин між господарюючими суб'єктами щодо організації виробництва та обміну товарів і послуг відповідно до законів товарного виробництва. Це механізм, що поєднує продавця та покупця на засадах договірних стосунків. Матеріальною основою цих стосунків є рух товарів, послуг і грошей [10, с. 362].

Згідно із Законом України «Про житлово-комунальні послуги», водопостачання та водовідведення (централізоване водопостачання, постачання гарячої води, централізоване водовідведення) належить до комунальних послуг [9]. При цьому серед специфічних рис, притаманних послугам водопостачання та водовідведення, можна визначити: (1) нееластичність попиту (зміна вартості питної води, централізованого водопостачання та водовідведення не тягне за собою зміну попиту на них); (2) неможливість адресного водопостачання та водовідведення від певного виробника до певного споживача (постачання залежить від наявності мереж); (3) наявність технологічних та інфраструктурних обмежень при наданні послуг; (4) відсутність альтернативи питній воді та послугам водопостачання та водовідведення; (5)

послуга з централізованого водопостачання може здійснюватися без одночасного водовідведення (водопостачання та водовідведення є технологічно окремими процесами, що здійснюються з використанням різних інженерних систем).

За своїми властивостями питна вода, як хімічний елемент, природний ресурс, який має матеріальну оболонку, належить до товару. В той же час процес водопостачання та водовідведення не має матеріальної оболонки, його не можна «взяти до рук» і розглянути, він є цілеспрямованою дією для задоволення потреб, створення комфортних умов для життя і праці людини, належить до послуг. Тому законодавець чітко зарахував сферу питної води, питного водопостачання та водовідведення до сфери послуг, визначивши при цьому, що питна вода в системі питного водопостачання та в пунктах відповідності якості питної води не є товаром. Ринок комунальних послуг (до якого входить ринок послуг із водопостачання та водовідведення) також законодавчо не визначений, на відміну, наприклад, від енергетичного ринку, але це не применшує його функціональність та значимість.

До суб'єктів ринку послуг із водопостачання та водовідведення можна зарахувати: споживачів питної води (юридичні або фізичні особи, які використовують питну воду для забезпечення питних фізіологічних, санітарно-гігієнічних, побутових та господарських потреб) та виконавців послуг (послуг із постачання гарячої води – суб'єктів господарювання, які є власниками (або володіють і користуються на інших законних підставах) теплової, тепловикористальної або теплогенеруючої установки, за допомогою якої виробляють гарячу воду, якщо споживачами не визначено іншого постачальника гарячої води; послуг із централізованого водопостачання – суб'єктів господарювання, що провадять господарську діяльність із централізованого водопостачання; послуг із централізованого водовідведення – суб'єктів господарювання, що провадять господарську діяльність із централізованого водовідведення).

Ринки послуг із водопостачання та водовідведення є локальними ринками (міс-

цевими або регіональними), що передбачають надання послуг споживачам у межах розташування мереж водопостачання та водовідведення (споживач купує і споживає послугу тільки від того виконавця послуг, до мереж інженерно-технічного забезпечення якого він приєднаний. Приєднання об'єктів до мереж інженерно-технічного забезпечення іншого виконавця не завжди можливо і вимагає значних фінансових вкладень). Прив'язка до складної інженерної мережевої інфраструктури об'єктивно обмежує можливості розвитку конкуренції в цій сфері. Тому монополізація даної сфери наразі є неможливою, як із технологічної точки зору, так і з позицій економічної ефективності її функціонування. Напрямок розвитку конкуренції у сфері водопостачання та водовідведення може бути або впровадження альтернативних способів ресурсозабезпечення (якщо це буде можливо), або створення альтернативних підприємств інших форм власності із модернізацією інфраструктури.

Все це говорить про привілейоване становище суб'єктів природних монополій, що надають послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, які мають виробничу базу, матеріальні та фінансові ресурси; гарантований ринок збуту послуг і відсутність конкуренції. Разом із тим сфера водопостачання і водовідведення (як і сфера житлово-комунальних послуг), на відміну від інших галузей природних монополій, є збитковою. Зокрема, за 2015 рік підприємства водопровідно-каналізаційного господарства країни отримали збитки у сумі 1587,468 млн. грн., що на 696,83 млн. грн. більше, ніж у попередньому році [8].

Статистичні дані у сфері засвідчують, що сьогодні житлово-комунальне господарство є найбільш технічно відсталою галуззю економіки з багатьма проблемами, які накопичуються. Зокрема, критичної межі досяг технічний стан мереж і споруд. Сумарна протяжність водопровідних мереж у 2015 році становила 106374,4 км, із них необхідно було замінити 36185,4 км або 34%. Сумарна протяжність каналізаційних мереж у 2015 році становила 37404,5 км, із них необхідно було замінити 12749,3 км або 34,1% (згідно зі статистичними даними, протягом року, як

правило, замінюється 1%-1,5% від потреби, тому сучасні показники будуть приблизно такими самими). Тобто в аварійному стані перебуває більше 30% водопровідних та каналізаційних мереж. Планово-попереджувальний ремонт поступився місцем аварійно-відбудовним роботам, витрати на які у 2-3 рази вищі. Кількість та обсяги повністю амортизованих основних фондів і обладнання водопостачання та водовідведення в 1,5-2 рази більші, ніж у будь-якій іншій галузі. На відновлення основних фондів потрібно понад 5 млрд грн [8].

Існуюча система планування виробничої діяльності підприємств водопостачання та водовідведення не спрямована на економію водних та енергетичних ресурсів. Діяльність таких підприємств характеризується високою затратністю, відсутністю економічних стимулів зниження витрат на виробництво та зниження собівартості виробництва комунальних послуг. Проблема посилюється відсутністю можливості оновлення, розвитку та модернізації діючих потужностей. Підприємства не мають вагомих економічних стимулів до оптимізації структури тарифів та зниження нераціональних витрат матеріально-технічних ресурсів, що є причиною зловживань їх монополієм становищем. А недостатньо ефективний механізм державного регулювання їх діяльності не стимулює ці підприємства до впровадження прогресивного обладнання для надання послуг, поліпшення організації виробництва. До 2012 року формування цими підприємствами тарифів здійснювалось не на основі розрахунків із техніко-економічним обґрунтуванням, а на підставі фактичних витрат минулих періодів, величина яких не завжди відповідала реальності. Невирішеність питання щодо врегулювання втрат води та теплової енергії призводила до використання усереднених показників та покриття втрат за рахунок споживача [1, с. 194-195].

З 2012 року формування цін підприємствами водопостачання та водовідведення почалось на принципах стимулюючого регулювання, що базується на даних, які можуть бути підтверджені даними бухгалтерського обліку та фінансової звітності. В той же час залишилось неврегульованим питання раціо-

нального використання наявних ресурсів підприємствами та направлення інвестиційної складової на оновлення основних фондів.

Наразі органом державного регулювання у сфері централізованого водопостачання та водовідведення є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Законодавець наділив її значними повноваженнями та визначив наступні засоби регуляторного впливу на діяльність суб'єктів природних монополій: 1) ліцензування господарської діяльності та контроль за дотриманням ліцензійних умов; 2) встановлення тарифів на комунальні послуги; 3) встановлення для суб'єктів природних монополій, які провадять діяльність у сфері централізованого водопостачання та водовідведення, індивідуальних технологічних нормативів використання питної води; 4) інші засоби, передбачені чинним законодавством України [11].

Метою впровадження державного регулювання на ринку комунальних послуг є забезпечення збалансованості інтересів учасників ринку, захист інтересів споживачів щодо надання їм комунальних послуг належної якості за обґрунтованими цінами, створення умов для ефективного функціонування суб'єктів природних монополій, залучення інвестицій у розвиток житлово-комунального господарства тощо. Але за шість років після утворення державного регулятора і переходу на стимулююче тарифоутворення не можна сказати, що створено досконалу систему регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері комунальних послуг, встановлено чіткі прави-

ла гри на ринку, які стимулюють ефективне функціонування підприємств та забезпечення захисту прав споживачів.

Висновки.

З урахуванням викладеного, поняття державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення можна визначити як комплекс заходів, що здійснюються державою для впорядкування, контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів сфери водопостачання та водовідведення. При цьому сфера водопостачання та водовідведення є сферою діяльності суб'єктів природних монополій з надання відповідних послуг для задоволення потреб споживачів. А об'єктом державного регулювання сфери виступають відносини, що виникають в процесі діяльності. Методами сучасного державного регулювання у сфері водопостачання та водовідведення є ліцензування господарської діяльності та контроль за дотриманням ліцензійних умов; встановлення тарифів на послуги; встановлення індивідуальних технологічних нормативів використання питної води. Разом із тим сфера водопостачання та водовідведення, як природна монополія і сфера соціального характеру, має свою специфіку, власні потреби та інтереси, що впливають із закономірностей її існування та розвитку, і держава зобов'язана їх враховувати при формуванні державної політики. Завданням державного регулювання має бути досягнення рівноваги між державним та ринковим регулюванням задля забезпечення балансу інтересів суб'єктів сфери послуг із водопостачання та водовідведення, створення умов соціальної стабільності.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Бабак А. В. Дослідження становлення і розвитку національної системи державного регулювання ціноутворення суб'єктів природних монополій та суміжних до них ринків інфраструктурних галузей житлово-комунальної сфери / А. В. Бабак // Науково-технічний збірник. – 2014. – № 113. – С. 174-208.
2. Большой Энциклопедический словарь. Словари и энциклопедии на Академике. – Режим доступа: <https://dic.academic.ru/contents.nsf/enc3p/>
3. Водний кодекс України: Закон від 06.06.1995 №213/95-ВР. База даних «Законодавство України» // ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>
4. Орлов В. О. Водопостачання та водовідведення / В. О. Орлов, Я. А. Тугай, А. М. Орлова. – Київ: Знання, 2011. – 359 с.
5. Михасюк І. Державне регулювання економіки / І. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка, З. Залого. – Львів: «Українські технології», 2006. – 640 с.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – Київ: НАДУ, 2010.
7. Енциклопедія житлово-комунальної сфери / за ред. Р. Дяківа. – Київ: Міжнародна економічна фундація, 2007. – 991 с.
8. Національна доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання в Україні у 2015 р. // Офіц. сайт Мін-регіону України. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/teplo-vodopostachannya-ta-vodovidvedennya/natsionalna-dopovid/>
9. Олійник Н. І. Державне регулювання ринку житла в Україні: дис. ... доктора наук з держ. управ.: 25.00.02 / Н. І. Олійник. – Київ, 2011. – 391 с.
10. Політична економія / за заг. ред. В. О. Рибалкіна, В. Г. Бодрова. – Київ: Академвидав, 2007. – 672 с.
11. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг: Закон від 09.07.2010 № 2479-VI. База даних «Законодавство України» // ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2479-17>
12. Про житлово-комунальні послуги: Закон від 24.06.2004 №1875-IV. База даних «Законодавство України» // ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1875-15>
13. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон від 01.06.2000 №1775-III. База даних «Законодавство України» // ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1775-14/ed20000601>
14. Про основи національної безпеки України: Закон від 19.06.2003 №964-IV. База даних «Законодавство України» // ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15/ed20180708>
15. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення: Закон від 10.01.2012 р. № 2918-III. База даних «Законодавство України» // ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14>
16. Про природні монополії: Закон від 20.04.2000 №1682-III. База даних «Законодавство України» // ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>
17. Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць: Закон від 06.09.2012 №5205-VI. База даних «Законодавство України» // ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5205-17>

REFERENCES

1. Babak, A.V. (2014). Doslidzhennia stanovlennia i rozvytku natsionalnoi systemy derzhavnoho rehuliuвання tsinoutvorennia subiektiv pryrodnykh monopolii ta sumizhnykh do nykh rynkiv infrastrukturykh haluzei zhytlovo-komunalnoi sfery [Investigating the formation and development of the national system state regulation for pricing of natural monopolies and related markets of infrastructural sectors of the housing and communal sphere]. *Naukovo-tekhnichnyi zbirnyk*, 113, 174-208 [in Ukrainian].
2. *Bolshoy Entsiklopedicheskiy slovar. Slovare i entsiklopedii na Akademike* [Big Encyclopedic Dictionary. Dictionaries and encyclopedias at the Academician]. Retrieved from: <https://dic.academic.ru/contents.nsf/enc3p/> [in Russian].
3. *Vodnyi kodeks Ukrainy vid 06.06.1995 №213/95-VR* [The Water Code of Ukraine: Law of 06.06.1995 №213 / 95-BP]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
4. Orlov, V.O., Tuhai, Ya.A., & Orlova, A.M. (2011). *Vodopostachannia ta vodovidvedennia. Navchalnyi posibnyk* [Water supply and discharge. Textbook]. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
5. Mykhasiuk, I., Melnyk, A., Krupka, M., & Zaloha, Z. (2006). *Derzhavne rehuliuвання ekonomiky. Navchalnyi posibnyk* [State regulation of economy. Textbook]. Lviv: «Ukrainski tekhnologii» [in Ukrainian].
6. Kovbasiuk, Yu.V., Troshchynskiy, V.P., & Surmin, Yu.P. (Eds.). (2010). *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
7. Diakiv, R. (Ed.). (2007). *Entsyklopediia zhytlovo-komunalnoi sfery* [Encyclopedia of housing and communal sphere]. Kyiv: Mizhnarodna ekonomichna fundatsiia [in Ukrainian].
8. *Cait Minrehionu Ukrainy. Natsionalna dopovid pro yakist pytnoi vody ta stan pytneho vodopostachannia v Ukraini u 2015 r.* [National report on the quality of potable water and drinking water supply in Ukraine in 2015. The official site of the Ministry of Regional Development of Ukraine]. Retrieved from: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/teplo-vodopostachannya-ta-vodovidvedennya/natsionalna-dopovid/> [in Ukrainian].
9. Oliinyk, N.I. (2011). *Derzhavne rehuliuвання rynku zhytla v Ukraini: dysertatsiia doktora nauk z derzhavnoho upravlinnia* [State regulation of housing market in Ukraine]. Doctor's thesis. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
10. Rybalkin, V.O., & Bodrov, V.H. (Eds.). (2007). *Politychna ekonomiiia* [Political economy. Teaching manual]. Kyiv: Akademvydav [in Ukrainian].
11. *Zakon Ukrainy Pro derzhavne rehuliuвання u sferi komunalnykh posluh vid 09.07.2010 № 2479-VI* [Law of Ukraine on State regulation in the field of communal services from of 9 July, 2010 № 2479-VI]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2479-17> [in Ukrainian].

12. *Zakon Ukrainy Pro zhytlovo-komunalni posluhy vid 24.06.2004 №1875-IV [Law of Ukraine on housing and communal services dated 24 June, 2004 № 1875-IV]*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1875-15> [in Ukrainian].
13. *Zakon Ukrainy Pro litsenzuvannia pevnykh vydiv hospodarskoi diialnosti vid 01.06.2000 №1775-III [Law of Ukraine on licensing of certain types of economic activity: the Law of 01 June, 2000 № 1775-III]*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1775-14/ed20000601> [in Ukrainian].
14. *Zakon Ukrainy Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy vid 19.06.2003 №964-IV [Law of Ukraine on the Fundamentals of National Security of Ukraine of 19.06.2003 № 964-IV]*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15/ed20180708> [in Ukrainian].
15. *Zakon Ukrainy Pro pytnu vodu, pytne vodopostachannia ta vodovidvedennia vid 10.01.2012 r. № 2918-III [Law of Ukraine on Drinking water, potable water supply and discharge dated 10 January, 2012 № 2918-III]*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14> [in Ukrainian].
16. *Zakon Ukrainy Pro pryrodni monopolii vid 20.04.2000 №1682-III [Law of Ukraine on Natural monopolies № 1682-III, dated 20 April, 2000]*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1682-14> [in Ukrainian].
17. *Zakon Ukrainy Pro stymuliuvannia investytsiinoi diialnosti u priorytetnykh haluziakh ekonomiky z metoiu stvorennia novykh robochykh mist vid 06.09.2012 № 5205-VI [Law of Ukraine on stimulation of investment activity in priority economy sectors to create new jobs of dated 05 September, 2012, № 5205-VI]*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5205-17> [in Ukrainian].

Крилова Ірина Іванівна

Кандидат юридичних наук
Національна академія державного управління при
Президентові України
03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20
Email: irinakrilov@ukr.net

Krylova Iryna

Candidate of Juridical Sciences
National Academy of Public Administration under
the President of Ukraine
20, Antona Tsedika st., 03057 Kyiv, Ukraine

Цитування: Крилова І. І. Сфера водопостачання та водовідведення як об'єкт державного регулювання / О. В. Турій // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 9. – С. 5-15.

Citation: Krylova, I.I. (2018). Sfera vodopostachannia ta vodovidvedennia yak ob'iekt derzhavnoho rehuliuвання [Water supply and wastewater sector as state regulation object]. *Public administration aspects*, 6 (9), 5-15.

Стаття надійшла / Article arrived: 07.08.2018

Схвалено до друку / Accepted: 10.09.2018