

Методологічні підходи до державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення

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

Створення ефективної системи державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення, яка відповідає б європейським стандартам якості, збалансовувала інтереси споживачів, держави та підприємств водопровідно-каналізаційного господарства потребує адекватного наукового супроводу. У зв'язку з цим особлива роль належить фундаментальним дослідженням, які дозволять розглянути державне регулювання не тільки з точки зору його змістовності і сфери водопостачання та водовідведення, а ще й з інших ракурсів – наскільки це може його охарактеризувати як соціальне, економічне, правове явище та визначити практичну цінність для суспільства в цілому.

Методологія являє собою сукупність суб'єктів і об'єктів, цілей і завдань, принципів, підходів і функцій, критеріїв і показників, форм і методів державного регулювання. Всі елементи методології державного регулювання утворюють органічну єдність. Найважливішим елементом державного регулювання є методологічні установки і підходи, які суттєво впливають на всі складові методології державного регулювання і безпосередньо пов'язані із державним управлінням.

Стаття присвячена дослідженню методологічних підходів до державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення. Автор досліджує категорію державного регулювання, характеризує її як соціальне, економічне, правове явище та намагається визначити її практичну цінність для суспільства в цілому.

Окрема увага приділяється сфері централізованого водопостачання та водовідведення як природній монополії, та аналізуються причини виникнення природної монополії у цій сфері.

Автор досліджує та аналізує суб'єкти, об'єкт, форми і методи, принципи і функції державного регулювання у сфері водопостачання та водовідведення. Розглядає обґрунтування причин та меж втручання держави в господарські та інші процеси у сфері водопостачання та водовідведення, а також сутність, практичну цінність та спрямованість регулювання.

В статті автор звертає увагу на деякі неузгодженості в законодавстві щодо державного регулювання у сфері водопостачання та водовідведення та надає пропозиції щодо формування єдиного підходу до визначення природних монополій, розуміння цілей державного регулювання та реформування та перспективних досліджень.

Ключові слова: водопостачання; водовідведення; сфера комунальних послуг; державне регулювання; методологія; природна монополія

Methodological approaches to public regulation of water supply and wastewater sector

Krylova I.I. National academy of public administration, office of the President of Ukraine

Creating an effective system of state regulation in the sphere of water supply and wastewater disposal, which would meet European quality standards, has balanced the interests of consumers, the state and water supply and sewerage enterprises, and requires an adequate scientific support. In this regard, a special role belongs to fundamental research, which will allow to consider government regulation not only from the point of its content, water supply and disposal, but also from other perspectives - as far as it can be described as a social, economic, legal phenomenon and determine practical value for society as a whole.

Methodology is a set of subjects and objects, goals and objectives, principles, approaches and functions, criteria and indicators, forms and methods of state regulation. All elements of the state regulation methodology form an organic unity. The methodological guidelines and approaches that significantly affect all components of the state regulation methodology and directly related to public administration are the most crucial components of state regulation.

The article is devoted to the methodological approaches study related to the state regulation in the sphere of water supply and wastewater disposal. The author explores the state regulation category, describes it as a social, economic, legal phenomenon and tries to determine its practical value for society as a whole.

Special attention is paid to the sphere of centralized water supply and sanitation as a natural monopoly, and the causes of the natural monopoly origin in this sphere have been analyzed.

The author explores and analyzes the subjects, object, forms and methods, principles and functions of state regulation in the field of water supply and wastewater disposal. The author also examines rationale for the causes and limits of state intervention in the economic and other processes in the field of water supply and sanitation, as well as the nature, practical value and direction of regulation.

In the article, the author draws attention to some inconsistencies in the legislation on state regulation in the sphere of water supply and wastewater disposal, and gives suggestions concerning formation of a unified approach to the definition of natural monopolies, an understanding of the objectives of government regulation and reform, and perspective research.

Keywords: water supply; wastewater; public utilities; state regulation; methodology; natural monopoly

Методологические подходы к государственному регулированию сферы водоснабжения и водоотведения

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

Создание эффективной системы государственного регулирования сферы водоснабжения и водоотведения, которая соответствовала бы европейским стандартам качества, сбалансировала интересы потребителей, государства и предприятий водопроводно-канализационного хозяйства требует адекватного научного сопровождения. В связи с этим особая роль принадлежит фундаментальным исследованиям, которые позволят рассмотреть государственное регулирование не только с точки зрения его содержательности и сферы водоснабжения и водоотведения, но и с других ракурсов – насколько это может его охарактеризовать как социальное, экономическое, правовое явление и определить практическую ценность для общества в целом.

Методология представляет собой совокупность субъектов и объектов, целей и задач, принципов, подходов и функций, критериев и показателей, форм и методов государственного регулирования. Все элементы методологии государственного регулирования образуют органическое единство. Важнейшим элементом государственного регулирования является методологические установки и подходы, которые существенно влияют на все составляющие методологии государственного регулирования и непосредственно связанные с государственным управлением.

Статья посвящена исследованию методологических подходов к государственному регулированию сферы водоснабжения и водоотведения. Автор исследует категорию государственного регулирования, характеризует ее как социальное, экономическое, правовое явление и пытается определить ее практическую ценность для общества в целом.

Особое внимание уделяется сфере централизованного водоснабжения и водоотведения как естественной монополии, и анализируются причины возникновения естественной монополии в этой сфере.

Автор исследует и анализирует субъекты, объект, формы и методы, принципы и функции государственного регулирования в сфере водоснабжения и водоотведения. Рассматривает обоснования причин и границ вмешательства государства в хозяйственные и другие процессы в сфере водоснабжения и водоотведения, а также сущность, практическую ценность и направленность регулирования.

В статье автор обращает внимание на некоторые несогласованности в законодательстве о государственном регулировании в сфере водоснабжения и водоотведения и дает предложения по формированию единого подхода к определению естественных монополий, понимание целей государственного регулирования и реформирования и перспективных исследований.

Ключевые слова: водоснабжение; водоотведения; сфера коммунальных услуг; государственное регулирование; методология; естественная монополия

Постановка проблеми.

Створення ефективної системи державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення, яка відповідає європейським стандартам якості, збалансовувала інтереси споживачів, держави та підприємств водопровідно-каналізаційного господарства, потребує адекватного наукового супроводу. У зв'язку з цим особлива роль належить фундаментальним дослідженням, які дозволяють розглянути державне регулювання не тільки з точки зору його змістовності і сфери водопостачання та водовідведення, а ще й з інших ракурсів – наскільки це може його охарактеризувати як соціальне, економічне, правове явище та визначити практичну цінність для суспільства в цілому.

У сучасних умовах функціонування всіх сфер господарювання в Україні особливо гостро постає питання державного регулювання такої надважливої галузі, як водопостачання та водовідведення. Особливо це стосується удосконалення методологічних підходів до державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення. Одне із суспільно важливих завдань держави – забезпечення якісними та доступними послугами водопостачання своїх громадян. Під час вирішення цього завдання держава має забезпечити задоволення всіх інтересів основних суб'єктів економіки з мінімальними негативними наслідками для кожного з них, адже успішне функціонування водогосподарських комплексів залежить від співпраці держави, виробників та споживачів. При цьому держава, з одного боку, повинна створити відповідні умови для ефективного розвитку виробників послуг – суб'єктів господарювання у сфері водопостачання та водовідведення, а з іншого – контролювати їх роботу на відповідність стандартам якості та безпечності послуг та на справедливості установлених тарифів з урахуванням реальних доходів споживачів та фактичних витрат на виробництво та постачання питної води.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні підходи державного управління у сфері житлово-комунального господарства в Україні розглядалися такими науковцями, як Драган І. [2], Олійник Н.

І. [8], Ігнатенко О. П. [5], Логвиненко В. [7], Запатріна І. В. [4], Панов В. В. [9], Сугак Т. М. [13] та ін., які в своїх роботах торкнулися процесів модернізації житлово-комунального господарства, формування системи державного регулювання житлово-комунальної сфери, державного і регіонального управління житлово-комунальним господарством у сучасних умовах. Разом із тим питання методологічних підходів до державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення як самостійної сфери регулювання залишилося поза увагою дослідників.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає у з'ясуванні методологічних підходів до державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення.

Виклад основного матеріалу. Методологія розуміється як сукупність принципів, засобів, методів та форм наукового пізнання. Методологія як вчення про основи пізнання аналізує та оцінює філософські, світоглядні позиції, на які дослідник спирається у процесі наукового пізнання. Методологія як вчення про способи та прийоми дослідження розглядає суттєві характеристики конкретних методів пізнання, що становлять загальний напрям дослідження. Методологія ставить перед собою завдання з'ясувати умови перетворення позитивних наукових знань про дійсність у метод подальшого пізнання цієї реальності, виявити ефективність і межі його продуктивного застосування. Важливим і принциповим для методології є обґрунтування положення про метод як систему, його складність і багатогранність змісту, що включає в себе знання різноякісних характеристик і множинність рівнів – від принципів філософського значення до безпосередніх наукових знань про конкретний об'єкт. Це зумовлює закономірність розгортання методу в систему в процесі його теоретичного й практичного функціонування [14; 1, с. 14].

Відносно державного регулювання методологія являє собою сукупність суб'єктів і об'єктів, цілей і завдань, принципів, підходів і функцій, критеріїв і показників, форм і методів регулювання. Всі елементи методології державного регулювання утворюють органічну єдність. Найважливішим елементом

державного регулювання є методологічні установки і підходи, які суттєво впливають на всі складові методології державного регулювання і безпосередньо пов'язані із державним управлінням. Оскільки категорія державного регулювання є однією з базових дефініцій в науці та практиці державного управління [3, с. 148].

У широкому сенсі державне регулювання розглядається 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. Під регулюванням зазвичай розуміють діяльність, спрямовану на коригування роботи системи (елементів системи) з метою забезпечення досягнення системою (елементами системи) такого стану, який забезпечує її (їх) роботу відповідно до визначених характеристик [3, с. 148].

Державне регулювання в умовах ринкової економіки визначають як втручання держави, державних органів у ринкові механізми з метою корегування поведінки ринкових агентів та результатів ринку. В ідеалі держава має регулювати тільки в тих випадках, в яких функціонування ринку показує незадовільні результати. Зокрема, коли конкуренція можлива, але порушується соціальна справедливість; коли конкуренція неможлива – природні монополії; коли конкуренція можлива, але є негативні екстерналії [6, с. 235-237; 3, с. 148].

Згідно економічної теорії регулювання, регулювання саме по собі підпорядковується економічним законам. Регулювання ставить підприємство в положення перманентного протистояння з державним органом, який потенційно володіє владою стосовно підприємства, в такій ситуації регулюючий процес стає свого роду результуючою боротьбою та взаємодією залучених груп. Потрапивши в залежність від регулюючої влади, підприємство отримує сильні стимули для цілеспрямованого впливу на «політичну» та інші ситуації, у тому числі створювати більш сприятливі умови обслуговування тим регіонами чи групами, які можуть надати

політичну підтримку [6, с. 238].

Методологія державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення формувалась на базі методології державного регулювання сфери житлово-комунальних послуг. А саме державного регулювання підприємств житлово-комунального господарства, що в свою чергу базувалось на розподілі різних сфер економіки на конкурентні сфери та сфери природних монополій.

В процесі становлення ринкової економіки, приватизації, роздержавлення та демонополізації було визначено два способи господарювання: в умовах конкуренції та в умовах відсутності конкуренції, та сформувався поняття «природна монополія» як стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги) [12]. Діяльність суб'єктів господарювання у сфері централізованого водопостачання та водовідведення була визначена законодавцем як природна монополія або діяльність в умовах відсутності конкуренції. Таким чином зі сфери водопостачання та водовідведення для державного регулювання була виділена природно-монопольна діяльність, яка зводиться до послуг із централізованого водопостачання та водовідведення. При цьому нормативно-правові акти у сфері водопостачання та водовідведення регулюють відносини між різними видами діяльності та взаємовідносин у цій сфері, але містять певні неузгодженості, що потребують корегування. Зокрема, профільний Закон України «Про питну воду питне водопостачання та водовідведення» визначає державне регулювання більш широкої сфери водопостачання та водовідведення, яка включає в себе питне водопостачання, централізоване, нецентралізоване водопостачання та во-

довідведення. Законом визначено, що питна вода не є товаром (в рамках цього Закону), і при цьому регулюється питання фасованої питної води, яка по факту є товаром. Законом не визначено ринок водопостачання та водовідведення, ринок централізованого водопостачання та водовідведення, не сформовано межі цього ринку. Законом України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» також не визначено ринок комунальних послуг та його межі. Найчастіше законодавець ототожнює поняття «сфера» і «ринку». Зазначене, на наш погляд, говорить про недосконалість визначення меж об'єкта регулювання і відсутність методології виділення природно-монопольного сегмента.

Опустимо довголітню історію формування підходів та концепцій необхідності регулювання в ситуації природних монополій, яку прожили західні країни, і звернемося до самого визначення природних монополій. Чому саме комунальну сферу та сферу централізованого водопостачання та водовідведення віднесено до природних монополій?

За визначенням виробнича технологія проявляє властивості природної монополії, якщо єдине підприємство може обслуговувати ринок із меншими витратами, чим два або три підприємства. Мова йде про ефект економії від масштабу виробництва одного продукту на відповідному об'ємі [6, с. 240]. У сфері централізованого водопостачання та водовідведення одним продуктом виробництва є послуги з централізованого водопостачання та водовідведення.

Ідеологічно метою запровадження державного регулювання вважають захист споживачів від монопольних цін, а фактично саме регулювання сприймають, як відповідну реакцію на «запит» сфери захистити прибутки монополіста. Але ця ідеологія властива заходу. Формування державного регулювання у сфері централізованого водопостачання та водовідведення в Україні відбувалось шляхом простого запровадження західних моделей в процесі переходу на ринкову економіку. При цьому підходи держави до державного регулювання змінювались не тільки в результаті зміни ринку, а й в залежності від поточних політичних, економічних та технологічних змін.

Державне регулювання може мати різні форми, основними з яких є пряме (будь-які засоби та дії, направлені на суб'єктів конкретного ринку) та непряме (загальні ринкові та економічні умови для всіх суб'єктів) державне регулювання. З формами державного регулювання безпосередньо пов'язують цілі державного регулювання. Найбільш розповсюдженими є три форми державного регулювання: структурне, регулювання поведінки, регулювання через систему стандартів [6, с. 242]. Структурне регулювання визначає яким компаніям надати право на виконання певних видів господарської діяльності (ліцензування), встановлює потреби в утворенні нової інфраструктури тощо. Регулювання поведінки або цінове регулювання здійснюється напряду через встановлення цін і тарифів або опосередковано через податкову політику чи політику субсидій. Регулювання через систему стандартів використовується в соціальній політиці, охороні навколишнього середовища, безпеці тощо.

В Україні широко застосовуються всі визначені форми державного регулювання у сфері природних монополій. Згідно зі ст. 8 Закону України «Про природні монополії» предметом державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій згідно з цим Законом є: ціни (тарифи) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; доступ споживачів до товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; інші умови здійснення підприємницької діяльності у випадках, передбачених законодавством [12].

Принципи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій: гласність та відкритість процедур регулювання; адресність регулювання, його спрямованість на конкретний суб'єкт природної монополії; самоокупність суб'єктів природних монополій; стимулювання підвищення якості товарів і задоволення попиту на них; забезпечення захисту прав споживачів; підвищення ефективності функціонування суб'єктів природних монополій [12].

Враховуючи форми та методи прямого і непрямого державного регулювання, суб'єктами державного регулювання є Верховна

Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП або регулятор), Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (Мінрегіон), обласні, Київська міська державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Об'єктом державного регулювання є діяльність суб'єктів природних монополій у сфері централізованого водопостачання та водовідведення (діяльність суб'єктів господарювання, які надають послуги з централізованого водопостачання та водовідведення на територіях у встановлених обсягах) [12]. Хоча державна політика об'єктом регулювання визначає відносини у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення [11].

Завдання регулятора у сфері комунальних послуг, а по суті це є завданням регулювання, є здійснення державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій [10]. Разом із тим західна модель регулювання не має за ціль саме регулювання. Тобто регулювання не є ціллю у собі. Первинна задача регулювання – усунути неефективності, не створюючи при цьому нових перекосів. Регулювання існує для того, щоб сприяти реалізації цілей державної політики, серед яких в природно-монопольних сферах найголовнішими є: економічна ефективність, надійність поставок, соціальні цілі (справедливість, рівність), охорона навколишнього середовища [6, с. 243].

Державне регулювання у сфері централізованого водопостачання та водовідведення здійснюється шляхом: 1) збалансування інтересів суб'єктів господарювання, споживачів та держави; 2) забезпечення прозорості та відкритості діяльності на ринках природних монополій; 3) захисту прав споживачів товарів і послуг у частині отримання товарів і послуг належної якості та в достатньому обсязі за економічно обґрунтованими цінами, а також стимулювання підвищення їх якості і задоволення попиту на них; 4) формування і забезпечення прогнозованості цінової і тарифної політики на ринках; 5) забезпечення самоокупності діяльності суб'єктів природ-

них монополій; 6) забезпечення рівних можливостей для доступу споживачів до товарів (послуг) на ринках, які перебувають у стані природної монополії; 7) обмеження впливу суб'єктів природних монополій на державну політику та сприяння конкуренції [10].

Важливою методологічною проблемою при дослідженні сфери водопостачання та водовідведення є обґрунтування причин та меж втручання держави в господарські та інші процеси. Діяльність кожного окремого підприємства у сфері водопостачання достатньо капіталомістка та має велику кількість споживачів і при цьому впливає на стан здоров'я майже всього населення певної території. Крім того, тарифи на послуги водопостачання істотно впливають на економіку [13, с. 85]. Отже створення природної монополії у сфері централізованого водопостачання та водовідведення є достатньо обґрунтованим рішенням із соціального та економічного поглядів. Спрацьовує ефект від масштабу виробництва (у сфері водопостачання найбільших затрат вимагають водопровідні мережі, споруди виробництва та транспортування питної води, і якщо вони вже встановлені, то додаткові затрати на постачання води одному додатковому споживачеві є незначними). Соціальна складова, за якої підприємства водопостачання та водовідведення є органічною частиною сучасних міст і поселень, без яких неможливе їх існування та розвиток. Вони забезпечують населення, підприємства і організації питною водою та разом із цим здійснюють відведення стоків із каналізаційних об'єктів за межі заселених територій [9, с. 64]. Зважаючи на безперечне твердження про те, що вода є основою життя, забезпечення доступу до чистої питної води має бути одним із найважливіших пріоритетів будь-якого суспільства, а належне очищення стічних вод – основою збереження екології життєвого середовища, актуальним є питання формування системи фінансового забезпечення модернізації інфраструктури водопостачання та водовідведення шляхом удосконалення тарифної політики в цій сфері та системи бюджетної підтримки галузі [4, с. 73].

Не менш важливим питанням є питання про напрями впливу державного регулю-

вання на соціальне середовище, споживачів. Оскільки саме в ньому, на наше переконання, виявляється сутність, практична цінність та спрямованість регулювання. Якщо розглядати державне регулювання як соціальне явище, то одним із важливих аспектів його дослідження буде аспект функціонування, який виражається у повноваженнях регулятора. До повноважень НКРЕКП у сфері централізованого водопостачання та водовідведення належать: 1) участь у формуванні та реалізації державної політики; 2) здійснення: ліцензування господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами); розроблення і затвердження ліцензійних умов і порядку контролю за їх дотриманням; встановлення тарифів на комунальні послуги суб'єктам природних монополій, ліцензування діяльності яких здійснюється регулятором; здійснення нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів природних монополій та застосування відповідних санкцій за порушення ними умов і правил провадження відповідних видів господарської діяльності; 3) встановлення вимоги щодо провадження суб'єктами природних монополій господарської діяльності, яка не належить до сфери природних монополій, якщо така діяльність має вплив на ринок, що перебуває у стані природної монополії; 4) визначення суб'єктів природних монополій, діяльність яких регулюється відповідно до цього Закону, та складання і ведення галузевих реєстрів таких суб'єктів господарювання; 5) проведення постійного моніторингу та аналізу ситуації на ринках, що перебувають у стані природних монополій, та прогнозування стану розвитку таких ринків; 6) здійснення заходів щодо обмеження монополізму, регулювання умов провадження господарської діяльності, а також сприяння створенню умов для виведення товарних ринків у сфері централізованого водопостачання та водовідведення із стану природної монополії; 7) встановлення межі обсягу виробництва товарів (послуг), нижче рівня якої суб'єктам природних монополій дозволяється провадити свою діяль-

ність без ліцензій; 8) здійснення контролю за недопущенням перехресного субсидіювання під час провадження господарської діяльності суб'єктами природних монополій, що призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції; 9) встановлення обмеження щодо суміщення видів господарської діяльності суб'єктами природних монополій; 10) надання висновків про відповідність ліквідації, реорганізації у формі злиття, приєднання, участі в об'єднаннях, а також придбання або відчуження більше 25% часток (акцій, паїв) активів суб'єктів природних монополій умовам і правилам провадження ліцензованої діяльності; 11) здійснення контролю за цільовим використанням коштів, обсяги яких передбачені структурою тарифів, одержаних у результаті провадження ліцензованої діяльності суб'єктами природних монополій; 12) здійснення контролю за виконанням суб'єктами природних монополій інвестиційних програм, спрямованих на оновлення основних фондів, підвищення ефективності та зменшення втрат у процесі провадження діяльності, що підлягає регулюванню; 13) здійснення в межах своїх повноважень контролю за якістю послуг, що надаються; 14) розроблення та затвердження правил приєднання водопровідних мереж і типових договорів, передбачених цими правилами; 15) встановлення порядку формування оплати за підключення до мереж суб'єктів природних монополій та здійснення контролю за його дотриманням; 16) визначення індивідуальних технологічних нормативів використання питної води для суб'єктів природних монополій, ліцензування діяльності яких здійснюється регулятором; 17) складання відповідно до КУАПП протоколів про порушення посадовими особами суб'єктів природних монополій актів законодавства; 18) прийняття рішення про застосування штрафів до суб'єктів природних монополій у випадках і розмірах, передбачених законом; 19) подання до органів Антимонопольного комітету України відомостей, що можуть свідчити про факти порушення законодавства про захист економічної конкуренції; 20) забезпечення створення сприятливих умов для залучення інвестицій

у розвиток інфраструктури ринку комунальних послуг; 21) сприяння створенню рівних умов для діяльності суб'єктів природних монополій; та інші повноваження, передбачені законами [10].

Органи місцевого самоврядування також регулюють діяльність суб'єктів господарювання у сфері водопостачання та водовідведення шляхом: 1) затвердження проектів містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації; 2) затвердження та реалізації місцевих програм, участь у розробленні та реалізації відповідних державних і місцевих програм; 3) надання згоди на розміщення на відповідній території нових або реконструкцію діючих об'єктів, діяльність яких може завдати шкоди джерелам та системам питного водопостачання та / або системам водовідведення; 4) затвердження місцевих правил приймання стічних вод до систем централізованого водовідведення відповідних населених пунктів; 5) впровадження централізованого водовідведення у населених пунктах, популяційний еквівалент яких становить 2 тис. і більше; 6) визначення популяційного еквівалента населеного пункту, уразливих та менш уразливих зон відповідно до порядку визначення популяційного еквівалента населеного пункту та критеріїв визначення уразливих та менш уразливих зон, затверджених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища; 7) прийняття рішень з проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи проектів господарської діяльності, що можуть негативно вплинути на якість питної води та системи питного водопостачання; 8) здійснення контролю за якістю питної води, використанням та охороною джерел і систем питного водопостачання та водовідведення; 9) забезпечення інформування населення про якість питної води та стан питного водопостачання та водовідведення; 10) встановлення тарифів на послуги централізованого водопостачання і водовідведення (крім тарифів на ці послуги, які встановлюються НКРЕКП); 11) обмеження тимчасової заборони діяльності підприємств у разі пору-

шення ними вимог законодавства у сфері в межах своїх повноважень; 12) встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення потреб споживачів у питній воді; 13) встановлення зон санітарної охорони джерел та об'єктів централізованого питного водопостачання та санітарно-захисних зон об'єктів централізованого водовідведення; 14) обмеження або заборони використання підприємствами питної води для промислових цілей; 15) погодження інвестиційних програм стосовно об'єктів водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності; 16) сприяння провадженню інвестиційної діяльності у сфері централізованого водопостачання та водовідведення та ін. [11].

Досліджуючи державне регулювання, важливо розглянути різні прийоми впливу держави на суб'єктів господарських відносин через органи влади, тобто методи державного регулювання (засоби впливу). Державне регулювання у сфері комунальних послуг застосовує такі засоби регуляторного впливу на суб'єктів природних монополій: 1) ліцензування господарської діяльності та контроль за дотриманням ліцензійних умов; 2) встановлення тарифів на комунальні послуги для суб'єктів природних монополій; 3) встановлення індивідуальних технологічних нормативів використання питної води; 4) інші засоби, передбачені чинним законодавством України [10].

Висновки.

В ході проведеного дослідження ми дійшли висновку, що сучасні методологічні підходи до державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення є вирішальними для наукового обґрунтування ефективності державного регулювання. Сфера водопостачання та водовідведення є широкою сферою, яка включає в себе різні види водопостачання та водовідведення від централізованого до децентралізованого, і її державне регулювання здійснюється у різних формах та методах від нормативно-правового регулювання до економічного і адміністративного впливу. До природної монополії віднесено сферу централізованого водопостачання та водовідведення, яка регулюється державою за особливими принципами і належить до ринку комунальних по-

слуг. Завданням державного регулювання у сфері комунальних послуг є здійснення державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. А серед принципів державної політики у сфері водопостачання та водовідведення визначено принцип обмеження впливу суб'єктів природних монополій на державну політику та сприяння конкуренції. Тому, на нашу думку, слід виділити певні важливі аспекти: виділяючи зі сфери водопостачання та водовідведення окрему сферу централізованого водопостачання та водовідведення і називаючи її природною монополією, законодавець не має забувати про всю сукупність відносин, які існують у сфері водопостачання та водовідведення в цілому; об'єктом державного регулювання

має бути ринок послуг, які надаються суб'єктами водопостачання та водовідведення, а не діяльність цих суб'єктів; завданням і ціллю державного регулювання має бути не саме регулювання, а усунення неефективності між основними суб'єктами ринку послуг: державою, регулятором та виконавцями послуг; регулювання має сприяти економічній ефективності, надійності та якості послуг, соціальним цілям, охороні навколишнього середовища; мають бути виділені ринки комунальних послуг, водопостачання та водовідведення. Зазначені аспекти мають лягти в основу формування єдиного підходу до визначення природних монополій, розуміння цілей державного регулювання та реформування та перспективних досліджень.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Войтович Р. В. Логіка, методологія і методика наукових досліджень / Р. В. Войтович. – Київ: ЦНЛ, 2005. – 116 с.
2. Драган І. О. Державне управління процесами модернізації житлово-комунального господарства в Україні: автореф. дис. д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / І. О. Драган. – Київ, 2011. – 36 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – Київ: НАДУ, 2010.
4. Запатріна І. В. Удосконалення політики тарифоутворення у системі фінансового забезпечення розвитку комунальних систем централізованого водопостачання та водовідведення / І. В. Запатріна // Наукові праці НДФІ. – 2009. – Вип. 3. – С. 73-80.
5. Ігнатенко О. П. Державне регулювання сфери благоустрою населених пунктів: дис. д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / О. П. Ігнатенко. – Київ, 2016. – 471 с.
6. Королькова Е. И. Естественная монополия: конкуренция и регулирование. Лекционные и методические материалы / Е. И. Королькова // Экономический журнал ВШЭ. – 2000. – №2. – С. 235-273.
7. Логвиненко В. І. Механізми державного управління реформуванням та розвитком підприємств житлово-комунального господарства в регіоні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / В. І. Логвиненко. – Донецьк, 2009. – 40 с.
8. Олійник Н. І. Державне регулювання ринку житла в Україні: дис. д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / Н. І. Олійник. – Київ, 2011. – 391 с.
9. Панов В. В. Особливості діяльності підприємств водопостачання та водовідведення, що впливають на їх рівень фінансово-економічної безпеки / В. В. Панов // Соціально-гуманітарний вісник. – 2018. – Вип. 22. – С. 64-65.
10. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг: закон України від 09.07.2010 № 2479-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2479-17>.
11. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення: закон України від 10.01.2012 р. № 2918-III. База даних «Законодавство України» / ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14>.
12. Про природні монополії: закон України від 20.04.2000 №1682-III. База даних «Законодавство України» / ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/-laws/show/1682-14>.
13. Сугак Т. М. Структура та методи державного регулювання ринку питного водопостачання / Т. М. Сугак // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент. – 2016. – Вип. 15. – С. 30-32.
14. Щерба С. П. Філософія / С. П. Щерба, В. К. Щедрін, О. А. Заглада. – Київ: МАУП, 2004. – 216 с.

REFERENCES

1. Vojtovych, R.V. (2005). *Loghika, metodologhija i metodyka naukovykh doslidzhenj* [Logic, methodology and methods of scientific research]. Kyiv: CNL [in Ukrainian].
2. Draghan, I.O. (2011). *Derzhavne upravlinnja procesamy modernizaciji zhytlovo-komunalnoghо ghospodarstva v Ukrajinі* [Public administration of processes of modernization of housing and communal services in Ukraine]. Extended abstract of doctor's thesis. Kyiv. [in Ukrainian].
3. Kovbasiuk, Yu.V., Troshchynskiy, V.P., & Surmin, Yu.P. (2010). *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
4. Zapatrina, I.V. (2009). Udoskonalennja polityky taryfotvorennya u systemi finansovoghо zabezpechennja rozvytku komunalnykh system centralizovanoghо vodopostachannja ta vodovidvedennja [Improvement of tariff policy in the system of financial provision of communal systems of centralized water supply and drainage]. *Naukovi praci NDFI*, 3, 73-80 [in Ukrainian].

5. Ighnatenko, O.P. (2016). *Derzhavne rehuljuvannja sfery blaghoustroju naselenykh punktiv: dys. d-ra nauk z derzh. upr.* [State regulation of the sphere of improvement of settlements]. Doctor's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
6. Korolkova, E.I. (2000). Estestvennaia monopolii: konkurentciia i regulirovanie. Lektcionnye i metodicheskie materialy [Natural monopoly: competition and regulation. Lecture and methodological materials]. *Ekonomicheskii zhurnal VShE*, 2, 235-273 [in Russian].
7. Lohvynenko, V.I. (2009). *Mekhanizmy derzhavnogo upravlinnja reformuvannjam ta rozvytkom pidpryjemstv zhytlovo-komunaljnogo ghospodarstva v reghioni.* [Mechanisms of public administration in the reforming and development of enterprises of housing and communal services in the region]. Extended abstract of doctor's thesis. Donecjk [in Ukrainian].
8. Oliinyk N.I. (2011). *Derzhavne rehuljuvannia rynku zhytla v Ukraini: dysertatsiia doktora nauk z derzhavnogo upravlinnia* [State regulation of housing market in Ukraine]. Doctor's thesis. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
9. Panov, V.V. (2018). Osoblyvosti dijalnosti pidpryjemstv vodopostachannja ta vodovidvedennja, shho vplyvajutj na jikh rivenj finansovo-ekonomichnoji bezpeky [Peculiarities of activity of water supply and sewage enterprises, influencing their level of financial and economic security]. *Socialjno-ghumanitarnyj visnyk*, 22, 64-65 [in Ukrainian].
10. *Zakon Ukrainy Pro derzhavne rehuljuvannja u sferi komunalnykh poslugh vid 09.07.2010 № 2479-VI.* [Law of Ukraine On state regulation in the sphere of utilities]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2479-17> [in Ukrainian].
11. *Zakon Ukrainy Pro pytnu vodu, pytne vodopostachannia ta vodovidvedennia vid 10.01.2012 № 2918-III* [Law of Ukraine on Drinking water, potable water supply and discharge]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14> [in Ukrainian].
12. *Zakon Ukrainy Pro pryrodni monopolii vid 20.04.2000 №1682-III* [Law of Ukraine on Natural monopolies]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1682-14> [in Ukrainian].
13. Sughak, T.M. (2016). Struktura ta metody derzhavnogo rehuljuvannja rynku pytnogo vodopostachannja. [Structure and methods of state regulation of drinking water supply market]. *Naukovyj visnyk Mizhnarodnogo ghumanitarnogo universytetu. Serija: Ekonomika i menezhment*, 15, 30-32 [in Ukrainian].
14. Shherba, S.P., Shhedrin, V.K., & Zaghlada, O.A. (2004). *Filosofija* [Philosophy]. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].

Крилова Ірина Іванівна

Кандидат юридичних наук, докторант

Національна академія державного управління при Президентіві України
03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20**Krylova Iryna**

Candidate of Legal Sciences

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

Email: irinakrilov@ukr.net

Цитування: Крилова І. І. Методологічні підходи до державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення / І. І. Крилова // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 11-12. – С. 37-46.

Citation: Krylova, I.I. (2018). Metodolohichni pidkhody do derzhavnogo rehuljuvannia sfery vodopostachannia ta vodovidvedennia [Methodological approaches to public regulation of water supply and wastewater sector]. *Public administration aspects*, 6 (11-12), 37-46.

Стаття надійшла / Article arrived: 18.10.2018

Схвалено до друку / Accepted: 24.11.2018