

Крилова І.І.

Національна академія державного управління при Президентові України

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ

У статті здійснено аналіз становлення системи державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення в Україні як складової частини реформування системи економічних відносин. Проаналізовано умови перетворення повного державного регулювання економікою радянських часів у державне регулювання певних галузей економіки. Розглянуто досвід розвинутих країн у формуванні системи державного регулювання, зокрема сфери водопостачання та водовідведення, в контексті природних монополій. Національна державна політика орієнтувалась на західні принципи демонополізації, формування конкурентного середовища, вдосконалення соціального захисту, вдосконалення управління в галузі тощо, але не проходила тривалого процесу їх становлення. З'ясовано, що у сфері водопостачання та водовідведення утворено певну гібридну модель державного регулювання, яка суттєво відрізняється від класичних моделей розвинутих країн. У статті також проаналізовано систему державного управління сферою водопостачання та водовідведення, визначено її основні елементи, функції та повноваження органів управління. Розглянуто сферу діяльності регулятора сфери водопостачання та водовідведення, її ключові елементи. Встановлено, що система економічних відносин між виробником послуг водопостачання і водовідведення та їхнім споживачем, що виникають у процесі купівлі-продажу фактично є ринком послуг з водопостачання та водовідведення. На підставі проаналізованого матеріалу наведено схему державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення.

Ключові слова: держава, державне управління, державне регулювання, водопостачання, водовідведення, комунальна сфера.

Постановка проблеми. Водне господарство країни займає особливе місце в економіці держави. Дана галузь є специфічною, оскільки її успішний розвиток має вирішальне значення в процесі забезпечення водою всіх галузей економіки та населення країни. Ринкові економічні відносини вимагають застосування нових підходів у вирішенні питань охорони, перерозподілу та передачі водних ресурсів, особливо в умовах їх дефіциту. Це призводить до формування водного господарства як галузі, що об'єднує і підпорядковує велику сукупність підприємств, об'єктів та споруд, пов'язаних із видобутком, використанням, обробкою, відновленням водних ресурсів, відведенням та очищенням використаних вод, упровадженням технологій та методів запобігання забрудненню водного середовища, а також попередження шкідливого впливу поверхневих та підземних вод. Увесь цей процес має ефективно регулюватися державою. Впровадження принципів ринкової економіки, в тому числі й державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій (до яких належать суб'єкти господарювання сфери водопоста-

чання та водовідведення), відбувається шляхом автоматичного адаптування моделей розвинутих країн світу. Але в результаті такого впровадження «форма» не відповідає змісту. Тому вбачається необхідним проаналізувати процес становлення системи державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення в Україні як складової частини сфери природних монополій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню особливостей державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення приділяли увагу такі науковці, як: В. Пилипишин [12], який висвітлює поняття та основні риси державного управління; Ю. Ковбасюк та В. Бакуменко [5], які також займалися науковою розробкою теоретичних основ державного управління; В. Карсекін [7], який досліджував шляхи удосконалення інструментів фінансово-інвестиційної політики у сфері державного регулювання; С. Степаненко [21], який вивчав еволюцію наукових поглядів і вибір концепцій підвищення ефективності державного регулювання процесів економічного розвитку.

Що стосується дослідження проблем водогосподарського комплексу, то слід виділити наукові доробки: В. Євдокимова та В. Жука [6], які з'ясували особливості державного регулювання розвитку водогосподарського комплексу шляхом упровадження інтегрованого підходу до управління водними ресурсами за басейновим принципом; О. Орлова [11], який вивчав функційний складник концептуальної моделі теорії державного управління; Т. Сугак [22], яка досліджувала методи державного регулювання тарифів у сфері водопостачання; О. Попової [14], яка досліджувала особливості державного регулювання процесів водозабезпечення суб'єктів господарювання.

Постановка завдання. Основною метою даної статті є аналіз процесу формування системи державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Становлення системи державного регулювання економіки відбувалось на різних етапах державотворення та вибору оптимальних моделей участі держави в економічному житті країни. Ці процедури та механізми не були звичайними для України і тому запозичувались із досвіду розвинутих країн.

До найважливіших способів впливу держави на економічне життя належать: державне регулювання економіки (його метою є забезпечення ефективного функціонування ринкової економіки, підтримання конкурентного середовища, запобігання економічним кризам, соціальний захист незахищених груп населення, забезпечення ефективних взаємовідносин між виробниками і споживачами продукції, коригування розподілу доходів у суспільстві для нівелювання соціальної нерівності населення); державне втручання в економіку (за таких умов держава взаємодіє з економікою як з незалежним суб'єктом, відокремленою одиницею); економічна політика держави (охоплює комплекс економічних цілей і заходів держави, спрямованих на вирішення завдань економічного розвитку в довго- та короткостроковому періодах); державне управління економікою (його сутність полягає в організуючому і регулюючому впливі держави на економіку щодо впорядкування та підвищення результативності діяльності суб'єктів ринку; його основними функціями є: організація, координація, планування, регулювання, кадрове забезпечення, контроль) [13, с. 547].

Ефективна ринкова економіка неможлива без регулюючої ролі держави, особливо в країнах,

де відбувається перехід від командно-адміністративної економіки до ринкової. Зміст державного регулювання економіки зумовлюється економічними цілями держави, засобами та інструментами, якими вона володіє в здійсненні активної економічної політики. Загалом, державне регулювання передбачає інформування учасників ринку про стан економіки й перспективи її розвитку; обґрунтування економічної політики державних органів влади, яку вони здійснюватимуть на певному етапі розвитку; проведення заходів щодо розвитку державного сектору економіки як одного з важливих інструментів впливу держави на економічні процеси. У країнах із трансформаційною економікою воно покликане забезпечити створення ефективної конкурентоспроможної на світовому ринку економічної системи [13, с. 548].

У країнах Західної Європи і Північної Америки в середині ХХ ст. почався розвиток економічної функції держави, яка виражалась у регулюванні соціально-економічної сфери суспільних відносин, забезпеченні політики «повної зайнятості» населення і запобігання економічним кризам. Створювалися спеціальні відомства з прогнозування розвитку економіки і соціального розвитку, розроблялись системи планування, зріс вплив на приватний сектор шляхом засобів регулювання і контролю – політики цін, податків, інвестицій, експорту, імпорту, державних замовлень, кредитної політики тощо. При цьому держава не поглинала діяльність приватного сектору в економіці і не створювала умов його розвитку.

На відміну від західних країн, в Україні радянських часів державне регулювання економічних відносин відіграло пануючу роль. Держава була монополістом в усіх сферах життєдіяльності суспільства, а в економічній сфері виконувала всі функції від установлення рівня інвестицій в ту чи іншу галузь економіки до найменування продуктів і цін на них [10, с. 80; 20, с. 50]. У незалежній Україні, у зв'язку з переходом до ринку, державне регулювання економічних відносин обмежується ринковими відносинами, тому зміст економічної функції держави істотно змінюється.

Категорія «державне регулювання» є однією з базових дефініцій у сучасній науці та практиці державного управління. Державне регулювання визначається 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 (їхню) роботу відповідно до визначених характеристик. Тобто цей вид діяльності розглядається як регуляційний процес, метою якого є досягнення відповідного рівня взаємодії та злагодженості окремих частин [5].

Сфера водопостачання та водовідведення належить до сфери природних монополій і сектору суспільних послуг у національній економіці. Традиційне регулювання природних монополій має столітню історію. Воно зародилося на межі XIX і XX століть, розширювалось у 1930–1960-х рр., звужувалось у 1970-х рр. і почало значно зменшуватись у 1980–1990-х рр. Чинники, які впливали на ці процеси – це політичні, економічні і технологічні зрушення, інститут власності, погляди та представлення епохи [9, с. 239]. За загальнопоширеною версією, початковою метою регулювання був захист споживачів від монопольних цін. Проте цей підхід постійно переглядається, наводяться досить переконливі приклади, які змушують засумніватися в традиційному підході.

Так, якщо звернутися до історії електроенергетичної галузі США, то в період 1879–1907 рр. ціни в ній не підлягали регулюванню. Отримавши від муніципальних органів франшизу на обслуговування, компанія могла діяти на свій розсуд. Література того часу описує період вільної конкуренції, за якої багато компаній, які подали заявки, отримували франшизи, через що страждали прибутки в галузі. Тому самі представники галузі лобіювали ідею запровадження державного регулювання цін і прибутків. Уведене в результаті регулювання було покликане захистити галузь від ринкового ціноутворення, характерного для ранньої історії галузі. Аналогічні процеси спостерігалися і в інших галузях. Дослідження періоду 1900–1920 рр. показує, що ті штати, які перші прийняли ідею регулювання, мали найнижчі розцінки на електроенергію, найнижчі прибутки і найвищий обсяг випуску. Ці дані підтверджують гіпотезу про те, що введення регулювання було відповідною реакцією на «запит» галузі захистити прибуток і не мало початковою цілю захистити споживачів від монопольних цін [9, с. 241–242].

Наприкінці 1980-х рр. політичні та економічні підстави державного регулювання і державної власності істотно змінилися, почався пошук нових схем функціонування секторів суспільних послуг, почалася лібералізація і реформа регулювання в Північній Америці. Приватизація і заходи з уведення конкуренції стали характерними рисами економічної політики Великобританії, Нової Зеландії та Австралії. Впровадження конкуренції в секторі суспільних послуг у цих країнах дало істотні вигоди споживачам і кинуло виклик традиційним режимам регулювання. Після тривалих і гострих дискусій Європейський Союз також став на шлях кардинального реформування секторів суспільних послуг. Нова парадигма, так зване ринково-орієнтоване регулювання (market-based regulation), змістила акцент із безпосереднього регулювання поведінки суб'єктів господарювання на регулювання ринків, на яких ці суб'єкти діють [9, с. 245]. Зазначені підходи були орієнтовані на кінцевий продукт, привели до суттєвого зниження витрат суб'єктів господарювання та підвищення якості послуг.

Становлення ринкової економіки незалежної України орієнтувалось на західні принципи демонополізації, формування конкурентного середовища, вдосконалення соціального захисту, вдосконалення управління в галузі тощо. Але копіювання цих принципів без проходження процесу «становлення всіх етапів» державної політики регулювання не надало очікуваного ефекту. Більше того, національне державне регулювання набуло свого специфічного виразу, який суттєво відрізняється від досягнень розвинутих країн.

Систему державного регулювання утворюють її взаємозалежні складники, злагоджена робота яких дає змогу досягати поставлених цілей у запланований термін за ефективного використання сукупності ресурсів. До основних складників системи державного регулювання економіки належать: цілі та завдання державного регулювання економіки; методи, принципи й інструменти державного регулювання економіки; процес державного регулювання економіки; ресурсне забезпечення державного регулювання економіки [4].

Сфера водопостачання та водовідведення була складовою частиною житлово-комунального господарства і сфери природних монополій, реформування якої почалось із 1997 року. Державна політика у сфері природних монополій була направлена на: вдосконалення системи

державного регулювання, включаючи регулювання цін та тарифів, у сфері природних монополій, формування його нормативних та організаційних засад, у тому числі на регіональному рівні; розмежування компетенції та налагодження взаємодії між органами, які відповідно до законодавства здійснюють управління майном, розроблення і реалізацію державної політики у відповідних галузях, та органами, на які покладаються функції регулювання діяльності суб'єктів природних монополій; формування конкурентних відносин на суміжних ринках, створення ефективних механізмів запобігання дискримінації господарюючих суб'єктів, що діють на цих ринках, з боку суб'єктів природних монополій; виділення із суб'єктів природних монополій непрофільних виробництв та підприємств, діяльність яких не відноситься до основної; організацію належного контролю за фінансовою діяльністю суб'єктів природних монополій, ведення окремих балансів та окремої бухгалтерської звітності щодо діяльності, яка здійснюється на ринках, що перебувають у стані природних монополій; поступове припинення практики перехресного субсидування різних груп споживачів або одних видів послуг за рахунок інших; поглиблення правового регулювання взаємовідносин між учасниками ринків у сфері природних монополій та вдосконалення нормативної бази в цій сфері, забезпечення формування цін (тарифів) і правил їх визначення, введення єдиних правил на недискримінаційній основі; визначення особливостей реформування відносин власності та приватизації у сфері природних монополій, у тому числі галузевих; підвищення ефективності управління належними державі майном, акціями (частками, паями) підприємств, господарських товариств, що є суб'єктами природних монополій, відповідальності представників, які здійснюють управління об'єктами державної власності, за дотримання вимог щодо більш ефективної діяльності суб'єктів природних монополій, забезпечення їх доступності для споживачів, інвесторів й акціонерів; запровадження громадського контролю за діяльністю суб'єктів природних монополій, зокрема, шляхом створення при них рад споживачів або включення до складу спостережних рад відповідних акціонерних товариств, рад підприємств, представників органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, у тому числі природоохоронних організацій, організацій споживачів тощо [16]. Згодом зазначені принципи

відобразились у Законах України: «Про природні монополії», який визначив сфери діяльності суб'єктів природних монополій, предмети регулювання, принципи регулювання та вимоги до регуляторних органів; «Про питну воду та питне водопостачання», який визначив сферу питної води та питного водопостачання; у Господарському кодексі України, який визначив основні засоби регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання (державне замовлення, державне завдання; ліцензування, патентування і квотування; сертифікація та стандартизація; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій) [3].

Під час формування національної системи державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення до уваги брались дві моделі країн світу з ринковою економікою: перша, за якої регуляторні функції покладались на спеціально утворений регуляторний орган (застосовується у Великобританії, де підприємства водопостачання та водовідведення приватизовані, країнах Балтії та Південної Америки: Аргентині, Венесуелі, Перу, Чилі); друга, коли регуляторні функції покладені на центральний орган виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування або спеціально створені регіональні, місцеві регуляторні органи (застосовується в країнах ЄС, СНД, Близького Сходу) [2, с. 12–13]. Після незалежності державне регулювання сфери природних монополій відбувалось за зразком другої моделі, але з національною особливістю. Зокрема, державна політика регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері житлово-комунального господарства реалізувалась такими уповноваженими органами державної влади: Антимонопольним комітетом України, Державним комітетом України з питань житлово-комунального господарства, Державною інспекцією з контролю за цінами, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами сільських, селищних, міських рад. Проте сформована система державного регулювання не була ефективною, оскільки повноваження регуляторних органів не були чітко розмежовані, дублювались регуляторні та контролюючі функції органів влади, між контролюючими органами не було координації тощо, механізми державного регулювання в основному зводились до регулювання ціноутворення. Підприємства водопостачання та

водовідведення показували негативні фінансові результати, якість послуг погіршувалась, як і погіршувався стан галузі в цілому, тарифна політики була предметом політичних спекуляцій. Все більшої актуальності набувало питання переходу до іншої моделі регулювання і створення державного регуляторного органу у сфері комунальних послуг.

Передбачалось, що система державного регулювання та регуляторний орган мають відповідати принципам цілісності та координації, ефективності, адекватності, незалежності, відповідальності, прозорості та врахування громадської думки, передбачуваності [2, с. 13]. У результаті реформування з 2011 року відбувався процес переходу на нову гібридну модель державного регулювання сфери комунальних послуг шляхом утворення незалежного регулятора та прийняття низки нормативно-правових актів, як-то Законів України «Про державне регулювання сфери комунальних послуг» та «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». При цьому частина регуляторних функцій залишилася також в органів місцевого самоврядування.

На сьогодні в Україні створено систему державного управління сферою водопостачання та водовідведення, визначено її основні елементи, функції й повноваження органів управління [18]. Зокрема, Верховна Рада України здійснює законодавче регулювання і контроль за діяльністю органів державної влади та посадових осіб щодо виконання ними функцій і завдань у сфері водопостачання та водовідведення; ухвалює засади внутрішньої та зовнішньої політики держави у сфері; затверджує державний бюджет, в якому передбачає кошти на забезпечення роботи та розвиток водного сектору; схвалює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного розвитку, охорони довкілля; затверджує рішення про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик для розвитку водного сектору, здійснює контроль за їхнім використанням; проводить парламентські слухання з питань політики якісного водопостачання, водовідведення тощо [8]. Крім того, Апарат Верховної Ради України забезпечує роботу Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП) [17].

Комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить житлово-комунальне

господарство, готує законопроекти щодо регулювання сфери водопостачання та водовідведення та подає на визначення Верховній Раді України кандидатуру до складу Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів НКРЕКП. Крім того, приймає рішення щодо кандидатур членів Конкурсної комісії, які пропонуються Верховній Раді України для обрання, на основі пропозицій депутатських фракцій (груп) [17].

Президент України видає укази, що стосуються функціонування та розвитку водного сектору, в т.ч. сфери водопостачання та водовідведення; звертається із щорічними (позачерговими) посланнями до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України, в т.ч. у сфері водопостачання та водовідведення; зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції; підписує закони, прийняті Верховною Радою України; має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України [8]. Також Президент визначає дві особи до складу Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів НКРЕКП. Крім того, розглядає кандидатури, які отримали найвищий рейтинг і пройшли перевірку в НКРЕКП, призначає і звільняє членів НКРЕКП [17].

Кабінет Міністрів України забезпечує економічну самостійність України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, виконання Конституції і законів України, актів Президента України у сфері водопостачання та водовідведення; реалізує державну політику в цій сфері; організує розроблення державних, міждержавних і регіональних програм у цій сфері; координує діяльність органів виконавчої влади в цій сфері; організує здійснення державного контролю та обліку в цій сфері; затверджує проекти зон санітарної охорони об'єктів централізованого питного водопостачання, які розташовані на території більш як однієї області; встановлює режим зон санітарної охорони джерел та об'єктів централізованого питного водопостачання; визначає порядок інформування про якість питної води та стан питного водопостачання тощо [18].

НКРЕКП здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері комунальних послуг, зокрема, за діяльністю у сфері централізованого водопостачання та водовідведення в обсягах понад рівень, що встановлюється умовами та

правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами). НКРЕКП здійснює державне регулювання шляхом: нормативно-правового регулювання; ліцензування діяльності; формування цінової і тарифної політики та реалізації відповідної політики; державного контролю та застосування заходів впливу; використання інших засобів, передбачених законом [15; 17; 19].

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства забезпечує формування єдиної технічної, соціально-економічної політики у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення; встановлює порядок ведення та забезпечення моніторингу якості питної води і технічного стану об'єктів централізованого питного водопостачання та водовідведення; затверджує правила приймання стічних вод до систем централізованого водовідведення та порядку визначення розміру плати, що справляється за понаднормативні скиди стічних вод до систем централізованого водовідведення; затверджує порядок повторного використання очищених стічних вод та осаду за умови дотримання нормативів гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин; координує діяльність органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності в цій сфері; забезпечує проведення наукових досліджень у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення; організує здійснення заходів щодо захисту та охорони об'єктів централізованого питного водопостачання та водовідведення; готує і оприлюднює Національну доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання в Україні тощо [18].

Зазначені державні інститути здійснюють свою діяльність у сфері водопостачання та водовідведення разом з іншими органами державної влади України: міністерствами та відомствами, правоохоронними органами, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Крім НКРЕКП, регулюючі функції у сфері комунальних послуг здійснюють також Київська міська й обласні державні адміністрації. Розподіл регулюючих повноважень здійснено за таким принципом: НКРЕКП здійснює ліцензування господарської діяльності з централізованого водопостачання (виробництво та/або транспортування та/або постачання питної води споживачам) та/або водовідведення (відведення та/або очищення стічної води) у разі, якщо системи центра-

лізованого водопостачання та/або водовідведення суб'єктів господарювання розташовані в одному чи декількох населених пунктах у межах території однієї або більше областей (включаючи місто Київ), сукупна чисельність населення яких становить більше ніж сто тисяч осіб, та обсяги реалізації послуг яких становлять відповідно: з централізованого водопостачання – більше ніж триста тисяч метрів кубічних на рік; із централізованого водовідведення – більше ніж двісті тисяч метрів кубічних на рік; усіх інших – обласні та Київська міська державні адміністрації.

Водопостачання та водовідведення є складовою частиною загального круговороту води в природі, коли вода з водних джерел забирається в системи водопостачання, використовується в життєдіяльності людини і системою водовідведення знову скидається у водне джерело. У свою чергу водопостачання та водовідведення є специфічним процесом, який представляє сукупність взаємопов'язаних і взаємозумовлених підпроцесів, основними з яких є: виробництво питної води (забір і підготовка), транспортування, постачання споживачам, приймання стічних вод від споживачів, очищення стічних вод. Згідно із Законами України «Про природні монополії», «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» суб'єкти господарювання у сфері водопостачання виробляють (реалізують) послуги на ринку, що перебуває в стані природної монополії. І хоча законодавець цей ринок чітко не визначає, називаючи «сферою комунальних послуг», очевидно, що його утворюють дві головних діючих особи: продавець послуги і покупець послуги, між якими складаються відносини купівлі-продажу. Продавця представляють виробники послуги, власники ресурсу, постачальники послуги, а покупцем є споживач послуги. У результаті виникають товарні та грошові потоки, ринкові зв'язки, які регулюються державою. Об'єктом державного регулювання у сфері водопостачання та водовідведення є діяльність суб'єктів господарювання, які надають послуги з централізованого водопостачання та водовідведення на територіях у встановлених обсягах. Сфера діяльності НКРЕКП складається з таких ключових елементів: державне регулювання, моніторинг, контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері [17]. Найпростіша схема державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення зображена на рисунку 1.

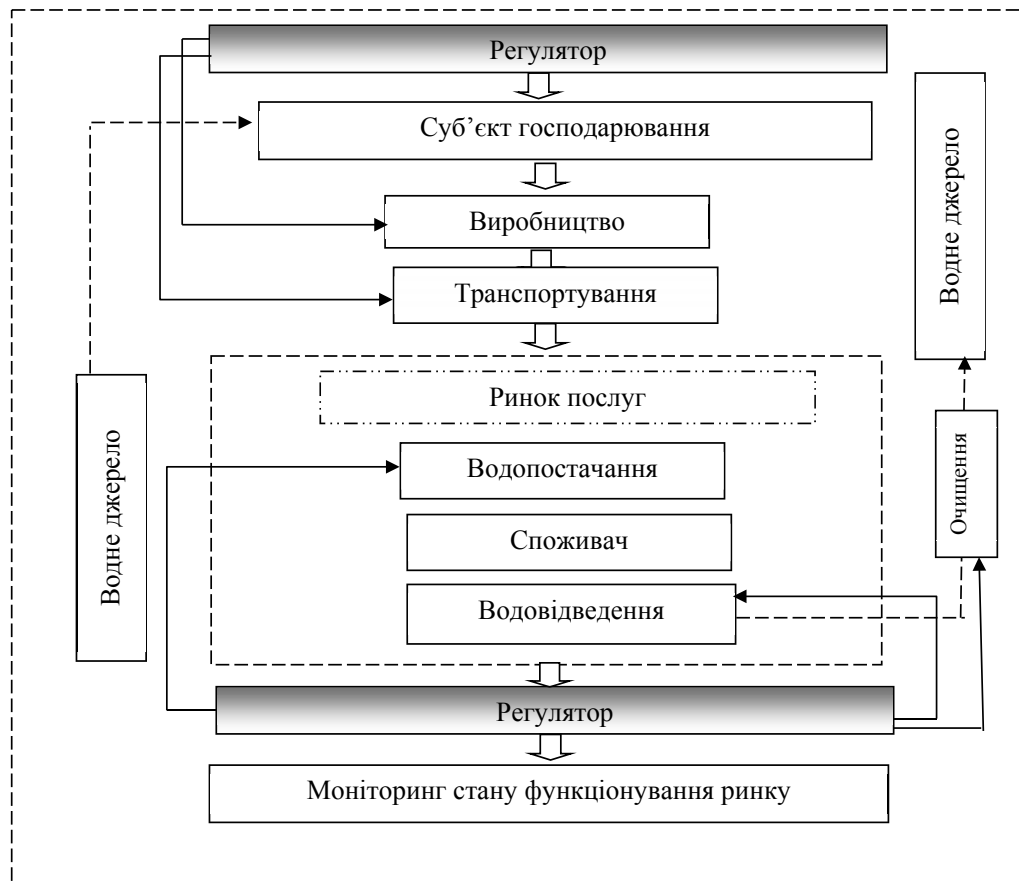


Рис. 1. Схема державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення

Зазначена схема визначає основні елементи національної системи державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення. Акценти зроблені на основних учасниках системи: суб'єкт господарювання та регулятор, видах діяльності суб'єкта господарювання, які регулює та контролює регулятор. Діяльність суб'єкта господарювання розділена на складники: виробництво, транспортування, постачання питної води споживачам, відведення та очищення стічної води (згідно з ліцензійними умовами), хоча законодавець визначає один вид діяльності – централізоване водопостачання та водовідведення. Ринок послуг з водопостачання та водовідведення представлений як система економічних відносин між виробником послуги та її споживачем, що виникає в процесі купівлі-продажу. Для порівняння, основними напрямками регулювання в іноземних регуляторів сфери водопостачання та водовідведення є ринок послуг, якість послуг, якість води, захист довкілля, ціна, захист інтересів і безпека споживачів [1]. Тобто нам є ще до чого прагнути.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можемо зробити висновок, що формування системи дер-

жавного регулювання сфери водопостачання та водовідведення в Україні відбувалось на різних етапах державотворення та вибору оптимальних моделей участі держави в економічному житті країни, з урахуванням досвіду розвинутих країн. Ефективна ринкова економіка неможлива без регулюючої ролі держави, особливо в країнах, де відбувається перехід від командно-адміністративної економіки до ринкової, але зміст державного регулювання зумовлюється активною позицією держави в економіці та метою знайти найефективніше рішення. Сфера водопостачання та водовідведення належить до сфери природних монополій, але має свої особливості, які відрізняють її від інших монопольних сфер. Тому політика державного регулювання, направлена на всі сфери природних монополій, може не привести до очікуваного результату у сфері водопостачання та водовідведення.

Національна політика державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення в пошуках моделей регулювання створювала певну гібридну модель державного регулювання сфери, яка включала в себе риси як мінімум двох

класичних моделей регулювання розвинутих країн. Це говорить про те, що система державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення досі перебуває в стані формування. Із закордонного досвіду можна взяти вектори державного регулювання сфери, які направлені на врегулювання ринку з метою захисту прав споживачів, підвищення якості послуг та якості питної води,

захисту довкілля і джерел водопостачання тощо. У такому випадку ефективність державного регулювання у сфері водопостачання та водовідведення в значній мірі буде зумовлена рівнем забезпечення суспільного добробуту, що матиме прояв у вдосконаленні формування та використання фінансових ресурсів господарських суб'єктів та підвищенні рівня наданих послуг.

Список літератури:

1. Ephraim Clark, Gérard Mondello. REGULATING NATURAL MONOPOLIES: THE CASE OF DRINKING WATER IN FRANCE. Research Gate. 2014. 25 Aug. 72–78 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/253346020_REGULATING_NATURAL_MONOPOLIES_THE_CASE_OF_DRINKING_WATER_IN_FRANCE (дата звернення: 23.09.2018).
2. Білянський О.М., Асадчев О.І. Концепція державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання у сфері житлово-комунального господарства. *Тези доповіді Міжнародного конгресу «Інституційні та технічні аспекти реформування житлово-комунального господарства. 2005»*. К., 2005. 100 с.
3. Господарський кодекс України, перша редакція від 16.01.2003 р. № 436-IV / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/436-15/ed20030116> (дата звернення: 23.09.2018).
4. Гриньова В.М. Державне регулювання економіки: підручник К.: Знання, 2008. 398 с. / База даних: «Навчальні матеріали онлайн». URL: https://pidruchniki.com/1247071838394/ekonomika/sistema_derzhavnogo_regulyuvannya_ekonomiki#64/ (дата звернення: 23.09.2018).
5. Енциклопедичний словник з державного управління / за редакцією Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. URL: <http://e-lib.academy.gov.ua> (дата звернення: 23.09.2018).
6. Євдокимов В.О. Державне регулювання розвитку водогосподарського комплексу шляхом впровадження інтегрованого підходу до управління водними ресурсами за басейновим принципом. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1 (47). С. 139–145.
7. Карсекін В.І. Удосконалення інструментів фінансово-інвестиційної політики у сфері державного регулювання. К.: Знання, 2009. 170 с.
8. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 25.09.2018).
9. Королькова Е.И. Естественная монополия: конкуренция и регулирование. Лекционные и методические материалы. *Экономический журнал ВШЭ*. 2000. № 2. С. 235–273.
10. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. К.: Юрисконсульт, 2006. 355 с.
11. Орлов О.В. Функційна складова концептуальної моделі теорії державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. № 2. С. 49–57.
12. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 10–14.
13. Політична економія: навч. посібник / за ред. В.О. Рибалкіна, В.Г. Бодрова. К.: Академвидав, 2007. 627 с.
14. Попова О.Ю. Особливості державного регулювання процесів водозабезпечення суб'єктів господарювання. *Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2016. Вип. 5 (1). С. 46–50.
15. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг: Закон від 09.07.2010 р. № 2479-VI / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2479-17> (дата звернення: 25.09.2018).
16. Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій: Указ Президента України від 19.08.1997 р. №853/97 / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/-853/97/ed19970819> (дата звернення: 23.09.2018).
17. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22.09.2016 р. №1540-VIII / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19> (дата звернення: 23.09.2018).
18. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення: Закон від 10.01.2012 р. № 2918-III / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14> (дата звернення: 25.09.2018).
19. Про природні монополії: Закон від 20.04.2000 р. №1682-III / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/-laws/show/1682-14> (дата звернення: 25.09.2018).

20. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. Х.: Консум, 2008. 656 с.

21. Степаненко С.В. Еволюція наукових поглядів і вибір концепцій підвищення ефективності державного регулювання процесів економічного розвитку. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 193–200.

22. Сугак Т.М. Методи державного регулювання тарифів у сфері водопостачання. *Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2017. Вип. 5 (1). С. 84–88.

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ

В статье осуществлен анализ формирования системы государственного регулирования сферы водоснабжения и водоотведения в Украине как составляющей реформирования системы экономических отношений. Проанализированы условия преобразования полного государственного регулирования экономики советских времен в государственное регулирование определенных отраслей экономики. Рассмотрен опыт развитых стран в формировании системы государственного регулирования, и в частности сферы водоснабжения и водоотведения, в контексте естественных монополий. Национальная государственная политика ориентировалась на западные принципы демополизации, формирования конкурентной среды, совершенствование социальной защиты, совершенствования управления в отрасли и т.д., но не проходила длительного процесса их становления. Установлено, что в сфере водоснабжения и водоотведения образована определенная гибридная модель государственного регулирования, существенно отличающаяся от классических моделей развитых стран. В статье также проанализирована система государственного управления сферой водоснабжения и водоотведения, определены ее основные элементы, функции и полномочия органов управления. Рассмотрена деятельность регулятора в сфере водоснабжения и водоотведения, ее ключевые элементы. Установлено, что система экономических отношений между производителем услуг водоснабжения и водоотведения и их потребителем, которая возникает в процессе купли-продажи, по сути, является рынком услуг по водоснабжению и водоотведению. На основании проанализированного материала приведена схема государственного регулирования сферы водоснабжения и водоотведения.

Ключевые слова: государство, государственное управление, государственное регулирование, водоснабжение, водоотведение, коммунальная сфера.

FORMATION OF THE SYSTEM OF PUBLIC REGULATION OF WATER SUPPLY AND WASTEWATER SECTOR

The article analyzes the formation of the system of state regulation of the water supply and wastewater system in Ukraine as a component of the reformation of the system of economic relations. The conditions of transformation of complete state regulation by the economy of the Soviet times into the state regulation of certain branches of economy are analyzed. The experience of developed countries in the formation of the system of state regulation, and in particular the sphere of water supply and wastewater, in the context of natural monopolies is considered. The national state policy was oriented towards Western principles of demonopolization, the formation of a competitive environment, improvement of social protection, improvement of management in the field, etc., but did not take place a long process of their becoming. It was clarified that in the sector of water supply and wastewater a certain hybrid model of state regulation was created that differs significantly from the classical models of developed countries. The article also analyzes the system of state management of the water supply and wastewater system, defines its main elements, functions and authorities of the governing bodies. The sphere of activity of the regulator of the sector of water supply and wastewater, its key elements is considered. It has been established, that the system of economic relations between the producer of water supply and wastewater services and their consumers, arising in the process of sale, in essence, is a market for water supply and wastewater services. Based on the analyzed material, the scheme of state regulation of the water supply and sewage system is presented.

Key words: state, public administration, state regulation, water supply, wastewater, communal service.