

Д. Є. КОРДИШ

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

ORCID: 0000-0003-1432-3735

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВОВОГО Й ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ПОСЛУГ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ МІСТА В УКРАЇНІ

У статті представлено результати проведеного дослідження у сфері функціонування правового й організаційного механізмів публічного управління якістю послуг водопостачання та водовідведення міста в Україні. Зокрема, визначено, що функціонування правового механізму публічного управління якістю послуг водопостачання та водовідведення міста в Україні передбачає прийняття та виконання низки спеціальних нормативно-правових актів. Установлено, що організаційний механізм публічного управління якістю послуг водопостачання й водовідведення міста в Україні передбачає створення та функціонування органів публічної влади (державних і самоврядних). Виявлено, що за кордоном сформувалися дві класичні моделі публічного управління у сфері водопостачання та водовідведення міста. Перша модель визначає, що існує центральний орган влади як регулятор у цій сфері, а відповідно до другої моделі здійснено приватизацію у сфері водовідведення та водопостачання. Акцентовано, що в Україні з моменту проголошення її незалежності впроваджена була спочатку друга модель, яка діяла до 2011 року. Проте, починаючи з цього періоду, діє гібридна модель – публічного управління у сфері водопостачання та водовідведення. З'ясовано, що в межах цієї моделі створено та функціонує НКРЕКП, а також регулятивні функції у сфері водовідведення та водопостачання виконують органи місцевого самоврядування. З'ясовано, що в Україні діє ринок послуг з водопостачання та водовідведення, який представлено як систему економічних відносин між виробником послуги та її споживачем, що виникає в процесі купівлі-продажу. Проте порівняння з основними напрямками регулювання в іноземних регуляторів сфери водовідведення та водопостачання, дало змогу стверджувати, що серед цих напрямків є ринок послуг, якість послуг, якість води, захист довкілля, ціна, захист інтересів і безпека споживачів. На цій підставі обґрунтовано завдання для України, що полягає в коригуванні моделі публічного управління у сфері водопостачання та водовідведення, в напрямку забезпечення її високоякісності.

Ключові слова: правовий механізм, організаційний механізм, публічне управління, якість послуг, водопостачання та водовідведення міста, проблеми функціонування.

D. Ye. KORDYSH

Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

ORCID: 0000-0003-1432-3735

PROBLEMS OF THE FUNCTIONING OF LEGAL AND ORGANIZATIONAL MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT OF THE QUALITY OF CITY WATER SUPPLY AND WASTEWATER SERVICES IN UKRAINE

The article presents the results of the conducted research in the field of functioning of legal and organizational mechanisms of public management of the quality of water supply and drainage services of the city in Ukraine. In particular, it is determined that the functioning of the legal mechanism of public management of the quality of city water supply and drainage services in Ukraine requires the adoption and implementation of a number of special normative legal acts. It was established that the organizational mechanism of public management of the quality of city water supply and drainage services in Ukraine provides for the creation and functioning of public authorities (state and self-governing). It was found that two classical models of public management in the field of water supply and drainage of the city were formed abroad. The first model determines that there is a central authority as a regulator in this area, and according to the second model, privatization is carried out in the field of water drainage and water supply. It is emphasized that in Ukraine, since the declaration of its independence, the second model was first implemented, which was in effect until 2011. However, starting from this period, a hybrid model of public management in the field of water supply and drainage has been operating. It was found out that within this model, the NCRECP was created and functions, as well as regulatory functions in the field of drainage and water supply are performed by local self-government bodies. It has been found that there is a market for water supply and drainage services in Ukraine, which is represented as a system of economic relations between the producer of the service and its consumer, which arises in the process of buying and selling. However, a comparison with the main directions of regulation by foreign regulators in the field of water drainage and water supply made it possible to assert that among these directions are the market of services, quality of services, water quality, environmental protection, price, protection of interests and consumer safety. On this basis, the task for Ukraine is substantiated, which consists in adjusting the model of public management in the field of water supply and drainage, in the direction of ensuring its high quality.

Key words: legal mechanism, organizational mechanism, public administration, quality of services, water supply and drainage of the city, functioning problems.

Постановка проблеми

13 серпня 2019 року набула чинності постанова Кабміну Міністрів України від 5 липня 2019 року № 690 [5], якою по-новому врегульовано відносини між підприємствами централізованого водопостачання та водовідведення та споживачами, які отримують відповідні послуги. Крім того, документом затверджено типові договори з індивідуальним та колективним споживачем. Послуги надаватимуться виключно на договірних засадах. У той же час, зважаючи на інтеграційні прагнення України, якість водопостачання та водовідведення на її території має відповідати європейським стандартам якості. Тому слід дослідити стан функціонування правового й організаційного механізмів публічного управління якістю послуг водопостачання та водовідведення міста в Україні з метою встановлення відповідності цих механізмів міжнародним стандартам. Усе це засвідчує актуальність обраної проблематики дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Організаційно-правові, економічні, фінансові, інформаційні та інші аспекти формування та реалізації державної політики якістю послуг водопостачання та водовідведення аналізували в наукових роботах Л. Антонова, О. Борисенко, І. Драган, І. Запаріна, І. Крилова та ін. [1; 2; 3]. Не применшуючи значних здобутків науковців, зазначимо, що вимагає комплексного аналізу стан функціонування правового й організаційного механізмів публічного управління якістю послуг водопостачання та водовідведення міста в Україні. Це, у свою чергу, покликано максимально наблизити надавача – клієнта послуг і підвищити рівень їхнього задоволення інтересів, що можливо за рахунок упровадження механізмів публічного управління.

Постановка завдання

Метою наукового дослідження є аналіз стан функціонування правового й організаційного механізмів публічного управління якістю послуг водопостачання та водовідведення міста в Україні.

Виклад основного матеріалу

Відповідно до постанови Кабміну Міністрів України «Правила надання послуг з централізованого водопостачання та централізованого водовідведення» від 5 липня 2019 року № 690 [5] слід визначитися з формою управління будинком й обрати модель організації договірних відносин із виконавцями комунальних послуг. Це потрібно було здійснити до 1 травня 2019 р. Аналіз цієї постанови дає підстави стверджувати, що має здійснюватися облік послуг водопостачання та водовідведення.

Комерційний облік послуги здійснюється вузлами обліку, які забезпечують загальний облік у приміщенні, його частині (під'їзді), обладнаній окремим інженерним введенням (будинкові лічильники). Як відомо, розподіл обсягів наданих послуг між споживачами (за квартирними лічильниками) здійснюється відповідно до Методики розподілу між споживачами обсягів спожитих у будівлі комунальних послуг. До встановлення вузла комерційного обліку обсяги споживання наданих послуг визначаються за показаннями квартирних лічильників, а у разі їх відсутності – за нормами споживання. Обсяг послуг із централізованого водовідведення визначається на рівні обсягів спожитих послуг із централізованого водопостачання та постачання гарячої води.

Власник (співвласники) будівлі або їх представники мають право доступу до місць встановлення вузлів комерційного обліку для перевірки їх збереження та зняття показань. У разі недопуску представника виконавця до відповідного вузла обліку для зняття показань або ненадання показників у визначений договором строк протягом трьох місяців застосовується середньодобове споживання таким споживачем відповідної послуги за попередні 12 місяців (або за фактичний час споживання послуги не менше 15 діб). Після закінчення тримісячного строку виконавець зобов'язаний здійснювати розрахунки з такими споживачами, як із споживачами, приміщення яких не оснащені вузлами розподільного обліку.

У разі виходу з ладу або втрати вузла комерційного (будинкового) обліку до поновлення його роботи або заміни обліку здійснюється відповідно до Методики розподілу між споживачами обсягів спожитих у будівлі комунальних послуг з урахуванням середнього споживання питної води протягом попередніх 12 місяців (якщо попередні місяці налічується) менше 12, за фактичний час споживання послуги, але не менше ніж 15 діб). Якщо виконавцем встановлено факт втручання в роботу вузла комерційного обліку, він вважається таким, що вийшов з ладу та підлягає заміні та прийняттю на абонентський облік протягом п'яти робочих днів з дня виявлення такого факту.

У разі виходу з ладу або втрати вузла розподільного (квартирного) обліку до поновлення його роботи або заміни протягом тримісячного строку ведення розподільного обліку здійснюється розрахунково з урахуванням середнього споживання протягом попередніх 12 місяців (якщо попередніх місяців нараховується менш як 12, за фактичний час споживання) послуги, але не менше ніж 15 діб). Якщо виконавцем встановлено факт втручання в роботу вузла розподільного обліку, він вважається таким, що вийшов із ладу. Показники будинкових лічильників знімають виконавці послуг чи визначені власником (співвласниками) особи у присутності споживача чи його представника. Зняття показань із квартирних вузлів здійснюється щомісяця споживачем, якщо інше не встановлено договором. При цьому виконавець періодично не рідше ніж раз на рік проводить контрольне зняття показань квартирних вузлів обліку в присутності споживача або його представника (або за допомогою систем дистанційного зняття показань). Показання вузлів обліку, які не взяті на абонентський облік, не враховуються під час здійснення розподілу обсягів послуг.

Щодо обслуговування лічильників, то обслуговування та заміна будинкових вузлів обліку питної води здійснюються оператором зовнішніх інженерних систем. Обслуговування, заміна та ведення абонентського обліку квартирних вузлів обліку води здійснюються відповідно до частин другої – четвертої статті 6 Закону про комерційний облік теплової енергії та водопостачання (за рахунок власників таких вузлів).

Аналіз постанови Кабміну Міністрів України «Правила надання послуг з централізованого водопостачання та централізованого водовідведення» від 5 липня 2019 року № 690 [5] споживач оплачує послуги щомісяця, якщо інший порядок та строки не визначені договором. Також споживач не звільняється від оплати послуг, одержаних до укладання договору. Оплата послуг здійснюється пізніше останнього дня місяця, що настає за розрахунковим періодом, якщо інше не визначено договором. За бажанням споживач може оплачувати послугу авансом.

Рахунки на оплату послуг формуються виконавцем або певним власником особою, яка здійснює розподіл обсягів послуг, на основі показань будинкових вузлів обліку з урахуванням показань квартирних вузлів та надається споживачеві або його представнику не пізніше ніж за 10 календарних днів до граничного строку внесення плати за послуги. У разі несвоєчасного здійснення платежів за послуги споживач сплачує пеню у розмірі, встановленому у договорі, але не вище 0,01 відсотка суми боргу за кожний день прострочення. Загальний розмір оплаченої пені не може перевищувати 100% від загальної суми боргу. Пеня не нараховується за умови наявності заборгованості держави за надані населенню пільги та житлові субсидії та/або наявності у споживача заборгованості з оплати праці.

За ненадання послуг, надання їх не в повному обсязі або неналежної якості виконавець проводить перерахунок розміру плати відповідно до визначеного законодавства порядком та сплачує споживачеві неустойку (штраф, пеню) у порядку та розмірі, визначених законодавством чи договором. Плата за послугу розраховується виходячи з розміру тарифу на послугу та обсягу спожитої послуги, визначеного та розподіленого відповідно до Методики розподілу між споживачами обсягів спожитих у будівлі комунальних послуг.

Плата за абонентське обслуговування та обслуговування внутрішньо-будинкових систем багатоквартирного будинку нараховується щомісяця та визначається індивідуальним договором. Внески за встановлення, обслуговування та заміну вузлів комерційного обліку послуг з централізованого водопостачання включаються до плати виконавцю та в рахунок відображаються окремо відповідно до договору.

Таким чином, можемо погодитися з ученими І. Криловою, А. Помазою-Пономаренко та ін. [3; 4], що вітчизняна державна політика у сфері водовідведення та водопостачання певною мірою зорієнтована на західні принципи монополізації, формування конкурентного середовища, вдосконалення соціального захисту, розвиток управління у зазначеній сфері тощо. У той же час, вітчизняна модель публічного управління у сфері водовідведення та водопостачання є гібридною, адже відрізняється від тих класичних моделей, які функціонують за кордоном. Власне кажучи, модель публічного управління у сфері водовідведення та водопостачання в Україні представляє собою систему економічних відносин між виробником послуг з водопостачання та водовідведення, а також їхнім (послуг) споживачем. Ці відносини виникають у процесі купівлі-продажу, що дає змогу визначити їх як форму виву ринку послуг з водовідведення та водопостачання.

Щодо закордонного досвіду публічного управління та державного регулювання у сфері водовідведення й водопостачання, то сформувалися дві моделі такого управління (регулювання) [3]. Перша модель передбачає, що регуляторні функції покладаються на спеціально утворений регуляторний орган. Ця модель упроваджена у Великій Британії (де підприємства водопостачання та водовідведення приватизовані), а також у країнах Балтії та Південної Америки [там само]. Друга модель відзначається тим, що передбачає створення та функціонування центрального органу виконавчої влади або місцевих органів публічної влади (державних або самоврядних). Зазначена друга модель поширена у країнах-членах ЄС, Близького Сходу та ін. [там само].

В Україні після проголошення її незалежності державне регулювання у сфері водопостачання та водовідведення реалізувалося за зразком другої моделі. Свідченням цього є те, що державне регулювання в цій сфері здійснювалося такими уповноваженими органами: Антимонопольним комітетом України, Державним комітетом України з питань житлово-комунального господарства, Державною інспекцією з контролю за цінами, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування тощо. Однак функціонуюча система державного регулювання у сфері водопостачання та водовідведення не була ефективною, тому що дублювалися регуляторні та контрольні функції органів влади, державне регулювання здебільшого зводилося до контролю ціноутворення тощо. Це, у свою чергу, зумовило зниження якості послуг з водопостачання та водовідведення, підприємства у цій сфері показали свою збитковість, тарифна політика стала предметом політичних спекуляцій та ін. [там само].

Усе це вказувало на необхідність переходу до іншої моделі державного регулювання у сфері водопостачання та водовідведення – моделі публічного управління в означеній сфері. Остання модель відзначається переходом від державної зарегульованості цієї сфери до забезпечення публічності її функціонування. Варто відзначити, що, на відміну від попередньої моделі, нова модель публічного управління у сфері водопостачання та водовідведення в Україні (створена у 2011 р.) відзначається впровадженням таких принципів: цілісності, координації, ефек-

тивності, незалежності, відповідальності, прозорості та відкритості, прогнозованості тощо. У той же час, нова модель публічного управління у сфері водопостачання та водовідведення в Україні є гібридною. Прийнято низку правових документів в аналізованій сфері, а саме: Закон України «Про державне регулювання сфери комунальних послуг», «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (далі – НКРЕКП) [5] тощо. При цьому після запровадженого реформування частина регуляторних функцій залишилася за також в органів місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України «Про державне регулювання сфери комунальних послуг» [там само] суб'єкти господарювання у сфері водопостачання виробляють послуги на ринку, що перебуває в стані природної монополії. Проте законодавець не визначає чітко цей ринок, називаючи сферою комунальних послуг. Його формують дві ключові особи – продавець послуги й її покупець. Між ними виникають і розвиваються відносини купівлі-продажу. НКРЕКП здійснює моніторинг, регулювання та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері водопостачання та водовідведення. У той же час, вітчизняний ринок послуг у зазначеній сфері ще відрізняється від закордонного ринку, що потребує виправлення, зокрема, в частині надання високоякісних послуг

Висновки

Отже, проведені дослідження дає підстави зробити такі висновки:

1) функціонування правового й організаційного механізмів публічного управління якістю послуг водопостачання та водовідведення міста в Україні передбачає, з одного боку, прийняття та виконання низки правових актів. А з другого – створення та функціонування органів публічної влади (державних і самоврядних);

2) за кордоном сформувалися дві класичні моделі публічного управління у сфері водопостачання та водовідведення міста (існує центральний орган влади, як регулятор у цій сфері, або здійснена її приватизація). Виявлено, що в Україні з моменту проголошення власної незалежності впроваджена була спочатку друга модель, яка функціонувала до 2011 року. Проте, починаючи з цього періоду, діє гібридна модель – публічного управління у сфері водопостачання та водовідведення. З'ясовано, що в межах цієї моделі створено та функціонує НКРЕКП, а також регулятивні функції у сфері водовідведення та водопостачання виконують органи місцевого самоврядування;

3) в Україні визначено, що діє ринок послуг з водопостачання та водовідведення, який представлено як систему економічних відносин між виробником послуги та її споживачем, що виникає в процесі купівлі-продажу. Проте порівняння з основними напрямками регулювання в іноземних регуляторів сфери водовідведення та водопостачання, дало змогу стверджувати, що серед цих напрямків є ринок послуг, якість послуг, якість води, захист довкілля, ціна, захист інтересів і безпека споживачів. Відтак, Україні є до чого прагнути, коригуючи власну модель публічного управління у сфері водопостачання та водовідведення, забезпечуючи її високоякісність.

Список використаної літератури

1. Драган І.О. Державне управління процесами модернізації житлово-комунального господарства в Україні: автореф. дис. д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2011. 36 с.
2. Запатріна І. В. Удосконалення політики тарифоутворення у системі фінансового забезпечення розвитку комунальних систем централізованого водопостачання та водовідведення // Наукові праці НДФІ. 2009. Вип. 3. С. 73-80.
3. Крилова І.І. Формування системи державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/6_2018/14.pdf.
4. Помаза-Пономаренко А.Л. Соціальний розвиток і безпека регіонів: державно-управлінські аспекти: монографія. Х.: Видавництво «Діса плюс», 2017. 270 с.
5. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. <https://ips.ligazakon.net/document/view/KP190690?an=16>.

References

1. Draghan, I.O. (2011). Derzhavne upravlinnja procesamy modernizaciji zhytlovo-komunalnogho ghospodarstva v Ukraini [Public administration of processes of modernization of housing and communal services in Ukraine]. Extended abstract of doctor's thesis. Kyiv. [in Ukrainian].
2. Zapatrina, I.V. (2009). Udoskonalennja polityky taryfotvorennya u systemi finansovogho zabezpechennja rozvytku komunalnykh system centralizovanogho 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].
3. Krylova, I.I. Formation of the system of state regulation of the sphere of water supply and drainage [Formuvannya systemy derzhavnoho rehulyuvannya sfery vodopostachannja ta vodovidvedennja]. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/6_2018/14.pdf. [in Ukrainian].
4. Pomaza-Ponomarenko, A. (2017). Social development and security: state administration aspects [Socialnyi rozvytok i bezpeka regioniv: dergavno-upravlinskyj aspekty]: monograf. Kharkiv: Vydavnytstvo «Disa plus». 270 s. [in Ukrainian].
5. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine [Ofitsiynny veb-sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny]. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/KP190690?an=16>. [in Ukrainian].