

Д. В. Бізонич,
к. т. н., директор ТОВ "Еталонтехсервіс", м. Харків, Україна
ORCID ID: 0000-0002-0155-7615

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.7.49

ДОСВІД КАНАДИ, ФРАНЦІЇ ТА ПОЛЬЩІ В ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЖКГ: ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ ВОДОЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

D. Bizonych,
PhD in Technical Sciences, Director of "Etalontechservice" LLC, Kharkiv, Ukraine

THE EXPERIENCE OF CANADA, FRANCE AND POLAND IN THE ORGANIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF HOUSING: SOLVING WATER SUPPLY PROBLEMS

У статті розглядається досвід публічного управління в сфері організації житлово-комунального господарства, а саме: вирішення проблем водозабезпечення в таких країнах, як Польща, Канада, Франція. Основна увага приділена рівням публічного управління в сфері організації водопостачання, наголошено на важливості муніципального управління та наданні більш широких можливостей для управління водозабезпеченням та створення більш гнучких систем управління. На національному рівні переважно здійснюється уніфікація тарифів та послуг, вироблення єдиних та прозорих вимог щодо формування тарифної політики в країні, основні умови стандартизації та сертифікації води та систем водозабезпечення, формування та удосконалення екологічних стандартів та вимог. В Україні на початкових етапах реформування та децентралізації важливо надалі виробити такі ж гнучкі підходи щодо організації та управління водопостачанням та ЖКГ загалом.

The article deals with the experience of public administration in the field of housing and communal services in solving water supply problems in such countries as Poland, Canada and France. The focus is on the levels of public administration in the field of water supply organization, emphasizing the importance of municipal management and providing greater opportunities for water management and the creation of more flexible management systems. At the national level, tariffs and services, standardization and certification conditions, water distribution and environmental standards and requirements are mainly regulated.

In these countries various state water supply programs are adopted in accordance with local development conditions. The exchange of knowledge, data, ideas and technologies is extremely important in the international cooperation. Methods of data collection, technology, system information, technical information and water supply and sewerage tariffs are usually developed at the local level, but can be improved by studying and using the experience of other countries.

Although water resources are rich and inexhaustible, the use of water still requires the development of optimal infrastructure, which has both initial and maintenance costs. The growth of various infectious and oncological diseases, lack of food and quality water indicate problems in the management of housing and communal services regarding water supply and organization of water infrastructure.

Based on the analysis of foreign experience of three countries Canada, France and Poland, we can conclude that the vast majority of all powers and basic functions for water supply and organization of this type of utilities are assigned to the local level. The role of the national level or government is to ensure tariff policy, regulation of drinking water quality and safety standards and for technical needs,

environmental safety, and so on. Instead, all other issues are entrusted to the municipal level — the organization of services, development and maintenance of water supply and sewerage networks, management to obtain profitability of the water supply company. A fairly broad management mechanism, the right to choose the most acceptable forms of government for each type of community is available. In Ukraine, at the stage of UTG transformation, these mechanisms aren't yet developed, there is no legal basis to ensure this diversity of forms and methods in the management and provision of water supply and sewerage, which requires further study.

Ключові слова: публічне управління, державне регулювання, тарифи, водозабезпечення, водовідведення, житлово-комунальне господарство, муніципалітет, місцеве самоврядування.

Key words: public administration, state regulation, tariffs, water supply, sewerage, housing and communal services, municipality, local self-government.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Вода є важливим ресурсом для життєзабезпечення населення країни. Вона необхідна для всіх форм життя та для будь-якої господарської діяльності. ООН питання забезпечення населення водою визначається як предмет сфери прав людини, ця організація зазначає, що є необхідність у реалізації прав людини на надійний доступ до безпечної та чистої питної води та санітарії, що разом з іншими побутовими цілями, становить у середньому 7 — 10% від усього використання води. Вода споживається в різних галузях соціально-економічного сектору: промислове та комунальне господарства використовують від 10% до 30%, сільське господарство — близько 70% [4]. В організації державного управління з питань водозабезпечення важливе місце належить муніципальному рівню. В управлінні водозабезпеченням місцевий рівень все ж таки стосується переважно міста, а вже потім — сіл та селищ. Така ієрархія пов'язана зі зростаючими процесами урбанізації і пояснюється тим, що понад 50% населення світу зараз урбанізовано, а 200 000 осіб у світі щодня переїжджають до міст, тому, говорячи про місцевий рівень, в основному, мова йде про міста [4].

У деяких малих та середніх країнах місцевий рівень також визначається і як національний, особливо, якщо це рівень прийняття законів та розміщення органів державної влади.

Таким чином, цей термін часто пов'язаний з тим рівнем, на якому надають послугу та здійснюється її фінансування. У більшості країн відповідальність за водопостачання делегується на регіональний та місцевий рівні. Але в деяких країнах, як наприклад, Сенегал, послуги із водопостачання надаються на національному рівні. Натомість великі країни здійснюють регулювання та інвестиційну діяльність у цій галузі на державному, регіональному та муніципальному рівнях. Такий розподіл повноважень з водозабезпечення характерний і для нашої країни.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Серед зарубіжних науковців, які досліджують сферу публічного управління в сфері водозабезпечення та водовідведення Канади та Франції слід відзначити наукові праці Бомлайера О., Дево Д., Камерона Д., Ома Л., Велдвиха Г., МакФарлайна К., Харріса Л., Боеленса Р., О'Коннора Х., Веста К., Винклера А. та ін. Польський досвід проаналізовано на основі наукових праць Пальчук В. Дослідження дозволяють більш системно вивчати питання організації водозабезпечення та водовідведення в зарубіжних країнах та виокремлювати найкращі приклади для подальшої адаптації в Україні, оскільки ці процеси в громадах знаходяться на початкових етапах свого становлення та модернізації. Тому такі висновки дозволяють визначити найбільш оптимальні механізми управління в цій галузі ЖКГ.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду на прикладі таких країн, як Франція, Польща та Канада щодо організації публічного управління в сфері надання житлово-комунальних послуг з водозабезпечення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Водопостачання належить до проблемних питань у більшості країн світу. Організація надання послуги в цій сфері ґрунтується на тому, що місцевим водопостачанням часто є річка або підземні води, що походять з річки, біля яких розташовані населені пункти. В світі налічується понад сімдесят найбільших річок, навколо яких щільно розташовані населені пункти та адміністративно-територіальні одиниці. Тому достатньо проблемним

стало питання обміління річок внаслідок нераціональної промислової та економічної діяльності, коли витрачається настільки багато води, що врешті-решт річка не може досягти моря або жити навколишні екосистеми.

Наприклад, кількість води, що застосовується для вирощування куща бавовни в Центральній долині Каліфорнії значно менша, ніж в Єгипті та в усьому світі. Рівень готовності країни до посухи, дії та рішення урядів, ступінь співпраці органів державного управління, регуляторне забезпечення, готовність чи здатність до змін, наслідки для місцевих бюджетів, соціально-економічні втрати та вплив на політичну стабільність значно відрізняються в різних державах.

Тому цілком зрозуміло, що різноманітні державні програми із водо забезпечення приймаються у відповідності до місцевих умов розвитку. Надзвичайно важливими в міжнародному контексті є обмін знаннями, даними, ідеями та технологіями. Способи збору даних, технологій, системної інформації, технічної інформації та практики формування тарифів з водопостачання та водовідведення, як правило, розробляються на місцевому рівні, але можуть бути удосконалені на основі вивчення та використання досвіду інших країн.

Хоча водні ресурси багаті та невичерпні, все ж таки використання води потребує розбудови оптимальної інфраструктури, яка має як початкові витрати, так і витрати на обслуговування. Зростання різноманітних інфекційних та онкологічних хвороб, нестача їжі та якісної води свідчать про негаразди в менеджменті ЖКГ щодо водозабезпечення та організації водної інфраструктури.

Дуже важливо розбудувати належну інфраструктуру та організацію промислового та агровиробництва для зменшення водокористування та запобігати обмілінню річок. Враховуючи, що достатньо проблемним є питання фінансового забезпечення та обмеженості бюджетів, особливо місцевих, дуже важливо виробити адекватну сучасним умовам розвитку водного господарства модель публічного управління. Найбільш розповсюдженою практикою фінансового забезпечення водного господарства є встановлення різноманітних тарифів, податків, зборів та трансфертів. Управління водозабезпеченням потребує значних коштів. Як зазначається у звітах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), щороку потрібно близько 18 мільярдів доларів, щоб задовольнити нові потреби в розбудові інфраструктури із водопостачання у відповідності до Цілей розвитку тисячоліття щодо питної води та санітарії та 54 мільярди доларів для підтримки та модернізації вже існуючої інфраструктури.

Глобальне водне партнерство виконує важливі функції з охорони водних ресурсів та їх раціонального використання, наприклад, Міжнародний інститут управління водними ресурсами та Продовольча і сільськогосподарська організація працюють над обміном знаннями щодо використання води у сільському господарстві. Дорадча рада Генерального секретаря ООН з питань води та санітарії (UNSGAB) розробила концепцію та сприяла створенню Глобального партнерства ООН-HABITAT з питань водопостачання саме для того, щоб комунальні послуги могли бути удосконалені та з обґрунтованими

тарифами, а громадяни отримували безпечну та якісну воду.

Для аналізу зарубіжного досвіду було обрано три країни, які дозволяють комплексно розглядати проблеми із водозабезпечення та водовідведення, досвід яких, на нашу думку, є найбільш цікавим для України: Канада, Франція та Польща. Канада була обрана для дослідження як країна, яка надає технічну та консультаційну допомогу Україні в контексті реформування та державотворення, Франція та Польща — за територіальною та адміністративною ознаками.

Отже, говорячи про організацію водопостачання та менеджмент у сфері ЖКГ Канади, слід зазначити, що в цій країні управління водопостачанням на муніципальному рівні зазнало кардинальних змін протягом останнього десятиліття. Існує кілька факторів, що зумовили зміни в управлінні водопостачанням на муніципальному рівні: найголовніший — це трагедія міста Уолкертона у 2000 році, коли постраждала велика кількість мешканців і заразилася на інфекційну хворобу через неналежні умови очищення води та потрапляння отруйних речовин у питну воду [13, с. 28]. Сам факт такого масового зараження спричинив у подальшому перегляд законодавства Канади про питну воду, сприяв запровадженню моніторингу якості питної води та системи управління водопостачанням в деяких провінціях (наприклад, Британській Колумбії, Онтаріо та ін.) [5; 9].

Податкові обмеження та політико-економічна реструктуризація в провінціях Канади також призвели до змін в управлінні, зокрема, децентралізація податкового навантаження за надання комунальних послуг між провінціями; передача власності інфраструктури з вищих рівнів управління на муніципалітети; збільшення використання приватного сектору для підтримки надання комунальних послуг; скорочення фінансування та зайнятості для державного сектору, включаючи міністерства охорони навколишнього середовища. Проблеми із водозабезпечення ускладнюються через такі тісно пов'язані фактори впливу, як старіння інфраструктури, обмежені ресурси для оновлення інфраструктури та нові екологічні та соціальні негаразди, що вимагають підвищеної обізнаності щодо якості води та здоров'я населення та охорони навколишнього середовища [9; 10, с. 82].

Робота комунальних систем водопостачання є складним механізмом. Ці операції повинні виконувати багато суб'єктів, які іноді виступають у конкуруючих відносинах. Але захист громадського здоров'я, задоволення промислового, комерційного та житлового попиту, підтримка якості навколишнього середовища є одними з цілей, що вимагають залучення до управління у сфері ЖКГ надійних операторів з водопостачання. Забезпечення балансу цих цілей стає дедалі складнішим у багатьох громадах із зазначених причин. Часто муніципальна влада виявляє свою неготовність або недостатню ефективність у вирішенні цього переліку проблем.

Тому багато муніципалітетів Канади прийняли нові моделі управління водними ресурсами. Цей підхід у канадському управлінні водо забезпеченням на муніципальному рівні був швидким і сприяв виробленню нових моделей управління водними ресурсами в масштабах всієї країни. Нові моделі менеджменту, прийняті

Таблиця 1. Моделі управління інфраструктурою водопостачання в Канаді

Модель	Регіон поширення
Муніципальний департамент	Більшість муніципалітетів Канади
Муніципальний підрозділ	Торонто (ON)
Муніципальна рада або комісія	Peterborough (Онтаріо)
Кооперативні форми співпраці	Сільські населені пункти Альберта, Квебек та Манітоба
Корпорація провінційного управління	SaskWater (SK)
Корпоративізована комунальна служба	Edmonton (AB), Кінгстон (ON)
Делеговане управління (державний оператор)	Peel (ON)
Делеговане управління (приватний оператор)	Moncton (NB)
Пряма приватна комунальна служба	White Rock

Джерело: [12, с. 23].

муніципалітетами, включають різноманітні державно-приватні партнерства (РЗ), муніципальні корпоративні та змішані моделі, які включають корпорації, державні комісії та делеговане управління, що відображено в таблиці 1 [12, с. 23]. Одночасно деякі муніципалітети проводять експерименти щодо запровадження нових технологій зі збереження води.

Необхідно зважати, що на управління водопостачанням одночасно впливають тенденції розвитку як самого менеджменту, так й інфраструктури, що взаємно також впливають одне на одного. Ці два елементи мають важливе значення для поліпшення стійкості управління водопостачанням у Канаді. Наприклад, на можливості забезпечення водопостачання можуть впливати реформи управління, що висувають нові вимоги до кваліфікації персоналу, а також технологічні інновації, що сприяють подальшій автоматизації в оперативному управлінні. Укрупнення та злиття муніципальних мереж може бути зумовлено як завдяки змінам в управлінні внаслідок об'єднання муніципалітетів, так й інфраструктурними чинниками, наприклад, неможливістю профінансувати великі капітальні витрати.

Отже, покращення стійкості в управлінні водопостачанням вимагає уваги як до удосконалення власне інфраструктури, так і до реформи менеджменту в цій сфері. Наприклад, внаслідок вже згадуваної стратегії в місті Уокертон та подальше громадське розслідування в Онтаріо було прийнято більш жорсткі стандарти якості питної води. Це зумовило необхідність пошуку нових інфраструктурних інвестицій, стійкість яких частково гарантується за рахунок управлінських інновацій — покращення прозорості та підзвітності, а також нові механізми ціноутворення та обліку [13, с. 28].

Місцеві запаси води в Канаді надходять як з поверхневих, так і з підземних джерел. Послуги у містах надаються через місцеві комунальні служби, які використовують обидва типи джерел. У сільській місцевості водо забезпечення відбувається завдяки функціонуванню окремих колодязів або невеликих комунальних систем, де певна кількість будинків, підприємств чи установ підключена до колодязя [11].

Порядок функціонування місцевих водних систем у Канаді різняться. В більшості випадків системи експлу-

атуються місцевими комунальними підприємствами або департаментами муніципалітетів. Однак деякі комунальні підприємства (комісії) та муніципалітети укладають контракти з приватними фірмами на експлуатацію систем водо забезпечення та водовідведення. Крім того, у провінції Онтаріо невеликі муніципалітети передають свої повноваження з водопостачання комунальному провінційному суб'єкту — Агентству чистої води Онтаріо (OCWA) [11].

Але важлива роль належить уряду Канади в охороні та управлінні водними ресурсами країни, які є дуже обмеженими. Уряд не має безпосереднього впливу в регулюванні водозабору та водовідведення з федеральних або аборигенних земель, в основному через першість юрисдикції провінцій щодо управління природними ресурсами. Найважливіші напрями його діяльності пов'язані з організацією управління загалом, наукового супроводження менеджменту в сфері розпорядження водними ресурсами.

Геологічна служба Канади, наприклад, здійснює дослідницькі проекти щодо стану щодо підземних водних джерел, а до функцій Міністерства навколишнього середовища Канади належить відстеження рівнів води, потоків та наявності забруднюючих речовин в основних поверхневих водоймах, як-от: Великі озера та Річка Сент-Лоуренс. За певних обставин федеральний уряд міг використовувати свою юрисдикцію щодо управління водоймами, регулювати водозбір та організацію водопостачання та водовідведення, але на практиці уряд не втручається у ці повноваження, і основною причиною цього є визначення рівнів юрисдикції та повноважень муніципалітетів та неможливість нести спільну відповідальність. Наприклад, Закон про рибальство забороняє викиди шкідливих речовин у води, де вирощується або наявна риба. Ці положення також забезпечують певний захист якості поверхневих вод. Але на практиці дотримання та забезпечення виконання цих положень покладається на провінційні та місцеві органи публічного управління.

У більшості провінцій відповідальність за захист поверхневих і підземних вод, їх невідповідне або нераціональне використання та забруднення регулюється законом, але цей процес є достатньо фрагментарним, оскільки розподілений між провінційними та місцевими органами публічної влади і кожен з цих суб'єктів не має чітко визначеної відповідальності. Оскільки кожне міністерство має свої власні, достатньо обмежені, повноваження щодо регулювання сфери водопостачання. Наприклад, Міністерство сільського господарства та продовольства регулює питання фермерського господарства та тваринництва, Міністерство транспорту — побудову магістралей та доріг та їх обслуговування, Служба зі стандартизації та сертифікації — діяльність з побудови та функціонування підземних резервуарів для зберігання пального та інших матеріалів тощо. Найбільше коло повноважень має тільки Міністерство охорони навколишнього середовища щодо захисту води та джерел. Ступінь роздробленості відповідальності з метою захисту джерел води є основним питанням звітів провінцій протягом останніх років.

Існуюча система управління водними ресурсами в провінції Онтаріо на разі є предметом критики з боку

провінційного ревізора та комісара з питань навколишнього середовища через відсутність уніфікованої системи дозволів на водозабір та оцінку впливу водозабору на стан річок та водойм, відсутності загальної стратегії захисту підземних вод від отруйних речовин тощо [4].

Серед найважливіших суб'єктів управління із водо забезпечення на муніципальному рівні є органи з охорони навколишнього середовища та охорони здоров'я населення. До їх відання належать питання захисту поверхневих та підземних вод, захист чутливих підземних вод, зменшення неточкових забруднень, особливо сільськогосподарських джерел, моніторинг якості води та функціонування місцевих систем водопостачання та водовідведення на території міст та сільських населених пунктів.

Місцеві ради охорони здоров'я здійснюють свої повноваження щодо забезпечення безпеки та якості води на основі Закону про громадське здоров'я. До складу рад входять медичні працівники та лікарі, а також інші зацікавлені представники громадськості, вони повинні своїми рішеннями забезпечувати захист здоров'я мешканців територіальної громади. Водночас в разі необхідності, ці рішення навіть можуть суперечити або негативно впливати на політичну або економічну ситуацію в регіоні [8].

Цікавим для України на етапі трансформації та становлення власного типу системи публічного управління є досвід Франції.

У цій країні виділяється три основні територіальні рівні управління: регіон, департамент та муніципалітет (комуна) [6]. Французька місцева система характеризується сильною роздробленістю і складається з 36 682 муніципалітетів (комун) [7, с. 9], які значно відрізняються за розміром. Середній розмір муніципалітетів у Франції, зважаючи на кількість жителів на муніципалітет, складає близько 1700 осіб, 98% усіх муніципалітетів мають населення менше 10 000 жителів [14, с. 28].

Усі повноваження щодо управління житлово-комунальним господарством передано на муніципальний рівень, куди належать питання водозабезпечення та водовідведення. Саме муніципалітети як суб'єкти управління несуть відповідальність за всі комунальні послуги, землекористування та планування, а також видають дозволи на будівництво [15, с. 67].

Для того щоб ефективно виконувати свої повноваження та долати негативні наслідки роздробленості в управлінні, французькі муніципалітети вирішили провести укрупнення в управлінні та створили механізми співпраці з іншими муніципалітетами у сфері надання послуг.

З роками форми та цілі міжмуніципальних організацій суттєво змінилися, оскільки отримали потужні стимули до співпраці. Найважливіші реформи державного управління, що пов'язані з міжмуніципальною співпрацею взяли початок ще в 1990-х роках [15, с. 71]. До цього періоду основною формою міжмуніципальної взаємодії було міжмуніципальне об'єднання (SIVU або так званий синдикат організацій громад, який утворювався на основі двох або більше муніципалітетів. SIVU були добровільними організаціями міжмуніципальної співпраці, що надають публічні послуги, такі як водопостачання, поводження з відходами, транспорт тощо, і основною метою їх

діяльності було досягнення ефективності в контексті економічних відносин всієї країни [14, с. 28; 15, с. 71].

Реформування у 1990-х роках призвело до змін не лише в цілях державної політики міжмуніципальної співпраці, а й у самій реалізації державної політики. В результаті реформ, виникли нові форми міжмуніципальної співпраці, які характеризувалися переходом від асоціативного (фінансування за рахунок муніципального бюджету) до регіонального та локального режиму роботи (фінансування за рахунок місцевих бюджетів та оподаткування) [15, с. 71].

Реформи міжмуніципальної співпраці у Франції регулювалися наступним законодавчі акти:

— Закон 1992 року про територіальне управління республіки передбачає стимулювання для муніципалітетів великих міст формувати міжмуніципальні органи співпраці, відомі як "громади". Вважається, що з прийняттям цього закону міжмуніципальна співпраця стала важливим інструментом державної політики щодо організації та управління територіальними відносинами [15, с. 72; 16, с. 15];

— Закон Chevenement 1999 року спрямований на сприяння та зміцнення міжмуніципальних адміністрацій у Франції і передбачав ряд податкових стимулів (державні субсидії), які пропорційні кількості муніципалітетів, що беруть участь у міжмуніципальній співпраці, тим самим мотивуючи створення більших об'єднаних управлінських структур співпраці [14, с. 29]. Закон розглядається як успішний інструмент зміцнення міжмуніципального співробітництва в межах країни.

Важливою особливістю міжмуніципальної співпраці у Франції є те, що муніципалітети здійснюють таку співпрацю на добровільних засадах за згодою місцевих рад. Загалом муніципалітети можуть делегувати будь-яку їх функцію міжмуніципальним організаціям, крім тих, які не можна делегувати або які належать до відповідальності мерів.

Закон Chevenement спростив існуючі форми муніципального співробітництва, а також правила та процедури їх управління. Відповідно до Закону було запроваджено три основні форми міжмуніципальних організацій. До нових регіональних форм муніципальної співпраці належать:

— так звані урбанізовані комуни (communautes urbaines), для населених пунктів понад 500 000 чоловік;

— агломераційні комуни (communautes d'agglomeration) для населених пунктів, в яких мешкають понад 50 000 жителів;

— сільські комуни для малих сільських районів та населених пунктів [14, с. 29; 15, с. 76; 16, с. 18].

На відміну від типу міжмуніципальної співпраці до 1992 року, коли муніципальні асоціації фінансувалися за рахунок бюджетів муніципалітетів-учасників, нові форми фінансуються безпосередньо через форми місцевого оподаткування. Більше того, такі організації, як *communautes urbaines* і *communautes d'agglomeration*, мають право на отримання прибутків шляхом стягнення єдиного податку, який не визначається окремим учасником-муніципалітетом, а міжмуніципальним утворенням [14, с. 30; 16, с. 18].

Відповідно до закону Chevenement, нові громади муніципалітетів повинні були створити власні органи

управління (EPCI), а також отримали власні політичні компетенції (обов'язкові та вибіркові) не лише в традиційних сферах управління, таких, як водопостачання, дотримання санітарних норм та стандартів, поводження з відходами, а й більш масштабного значення — повноваження щодо просторового планування, економічного розвитку або управління містом [2, с. 8; 15, с. 82; 16, с. 18].

До 2008 року у Франції було приблизно 16 000 організацій співробітництва, серед яких близько 12 000 були одноцільовими асоціаціями (SIVU) [3, с. 25]. Однак вони скоротилися з часу прийняття закону та реформування і перетворилися на вже традиційні організації багатцільової міжмуніципальної співпраці з багатьма повноваженнями.

У нашій країні питання водопостачання та водовідведення також відносяться до муніципального рівня та більшість повноважень належать міським, селищним та сільським радам. Але в контексті децентралізації та передачі більшості повноважень та фінансування на місцевий рівень у нашій країні орієнтуються на польський досвід.

Для українських ОТГ необхідно вивчати досвід надання житлово-комунальних послуг, зокрема водопостачання та водовідведення. В результаті аналізу польського досвіду можна визначити, що перевагою організації та надання цієї комунальної послуги в Польщі є багатоваріантність. Гміна як територіальна громада може заснувати власну організацію, якій передає повноваження щодо утримання системи водопостачання і водовідведення, а також може створити її спільно з іншою гміною, або приєднатися до організації-оператора послуги, що вже створена іншою гміною, або взагалі передати водопостачальні мережі іншій організації-оператору, наприклад, приватній [1].

Гміна може утворити відокремлений підрозділ для забезпечення надання послуги з водопостачання та водовідведення. Натомість у нашій країні це ще не входить до повноважень органів управління в ОТГ.

Розглянемо більш конкретно. Наприклад, гміна Пшивіц має населення 5 тис. 700 осіб, що загалом складає 1 тис. 200 абонентів, вона самостійно надає послугу постачання води та водовідведення, забезпечує утримання та обслуговування водних мереж, у разі якихось великих поламок може залучити фірми-підрядники за допомогою механізму аутсорсингу. Це приклад, який є типовим для решти невеликих гмін в Польщі [1].

Більші за кількістю населення гміни, як наприклад, гміна Кольбуди, яка налічує понад 16 тис. мешканців, організують послугу водопостачання і водовідведення за іншою моделлю — за допомогою створення власного комунального підприємства, де орган місцевого самоврядування (управління гміною) виступає основним акціонером [1].

Гміни також можуть утворювати спільні підприємства, наприклад, гміна Старе Поле разом з 10 сусідніми гмінами виступають акціонерами комунального підприємства "Жулавські водні системи", що надає послугу водопостачання і водовідведення громадам цих гмін [1].

На нашу думку, такий підхід до організації комунальної послуги надає більше можливостей щодо найбільш оптимального вибору для громад різних типів і є більш адаптованим для сучасних умов розвитку країни та не-

обхідності подальшого утримання систем водозабезпечення та водовідведення.

Другим важливим чинником управління системою водопостачання і водовідведення є фінансове забезпечення. Для розбудови та утримання водних систем та дотримання відповідних стандартів якості питної води та екологічних вимог громади Польщі отримують кошти через спеціально створену структуру — Воєводський фонд охорони навколишнього середовища та водного господарства. Цей фонд здійснює відбір проектів щодо водопостачання та водозабезпечення і віддає перевагу тим, де існують можливості для повернення коштів до 75 %. Коли ці гроші повертаються, фонд вкладає їх у наступні проекти та ініціативи. Решта, 25 %, є безповоротною позикою для гміни [1]. Таким чином, громади отримують не тільки фінансовий ресурс, а й необхідність побудувати систему управління таким чином, щоб якнайкраще налаштувати надання комунальної послуги та сприяти подальшому розвитку та утриманню системи водозабезпечення та водовідведення у перспективі. Тобто з позицій трьох цілей: для ефективності менеджменту, утримання системи та отримання фінансування, щоб повернути позику Фонду.

Слід також сказати про особливості політики формування тарифу в сфері водопостачання в Польщі. До 2018 року тариф на послуги з водопостачання затверджувалися на рівні органів місцевого самоврядування. На початку 2018 року усі тарифи на водопостачання і водовідведення всі оператори водопостачання повинні погоджувати на три наступні роки з національним суб'єктом регулювання водопостачання та водовідведення Wody Polskie [1]. Змінити тариф протягом наступних трьох років насправді важко, оскільки необхідно подати спеціальну заявку щодо економічного обґрунтування та пройти спеціальну процедуру перевірки та узгодження.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Отже, на основі аналізу зарубіжного досвіду трьох країн: Канади, Франції та Польщі, можемо зробити висновки, що в переважній більшості усі повноваження та основні функції щодо водозабезпечення та водовідведення та організації цього виду комунальних послуг покладаються на локальний або місцевий рівень. Роль національного рівня або уряду полягає в забезпеченні тарифної політики, регулювання стандартів якості та безпечності питної води та для технічних нужд, екологічної безпеки тощо. Натомість на муніципальний рівень покладаються усі інші питання — організація послуги, розбудова та утримання мереж водопостачання та водовідведення, менеджмент для отримання прибутковості підприємства із водозабезпечення. Для цього надається достатньо широкий механізм управління, право вибору найбільш прийнятних форм управління для кожного типу громад. В Україні на етапі трансформації ОТГ ці механізми ще не розвинені, немає нормативно-правового підґрунтя для забезпечення цього різноманіття форм та методів в управління та забезпеченні водопостачанням та водовідведенням, що потребує подальшого вивчення.

Література:

1. Пальчук В. ОТГ напрацьовують досвід з житлово-комунальних послуг [Електронний ресурс] / В. Пальчук // Україна: події, факти, коментарі. — 2019. — № 7. — С. 60—69. — Режим доступу: <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2019/ukr7.pdf>. — Назва з екрану.
2. Barraque B. and Le Bris C. Water sector regulation in France. CESifo DICE Report Journal for Institutional Comparisons. 2007. Vol. 5 (2). Pp.4—12.
3. Bommelaer O. and Devaux J. Financing Water Resources Management in France (January 2012 update), Collection "Etudes et documents" of the Department for the Economics, Assessment and Integration of Sustainable Development (Service de l'Economie, de l'Evaluation et de l'Integration du Developpement Durable, SEEIDD) in the Department of the Commissioner-General for Sustainable Development (Commissariat General au Developpement Durable, CGDD). 2012.
4. Cameron D. The Relationship Between Different Ownership and Management Regimes and Drinking Water Safety (Issue Paper prepared for the Walkerton Inquiry, August 2001). URL: <http://www.walkertoninquiry.com/part2info/commissuepapers/11cameron/cameron.pdf>
5. Drinking Water Protection Regulation O.Reg 459/00. URL: <http://www.ene.gov.on.ca/envision/WaterReg/WaterReg.htm>
6. European Union Portal (2012) Member countries — France [online]. URL: http://europa.eu/abouteu/countries/member-countries/france/index_en.htm
7. Eurostat (2011). Regions in the European Union, Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2010/EU-27
8. Government of Quebec, Regulation respecting the quality of drinking water, June 2000. URL: <http://www.menv.gouv.qc.ca/eau/potable/index.en.htm>
9. Hommes L., Veldwisch G.J., Harris, L.M. Evolving connections, discourses and identities in rural-urban water struggles. Water International. 2019. 44 (2).
10. Hommes L., Boelens R., Harris L.M. and Gert Jan Veldwisch. Rural-urban water struggles: urbanizing hydrosocial territories and evolving connections, discourses and identities. Water International. 2019. 44 (2). 81—94.
11. McFarlane K. and Harris L. Small systems, big challenges: Review of small drinking water system governance. Environmental Reviews. 2018.
12. OECD Economic Survey of Canada, August 2000.
13. The Hon. D.R. O'Connor, Commissioner Report of the Walkerton Inquiry: Part One (Toronto: Queen's Printer for Ontario, January 2002).
14. Water Liberalization Scenarios, Energy, Environment and Sustainable Development European Commission Community Research, pp. 21—64.
15. West K. Inter-Municipal Cooperation in France: Incentives, Instrumentality and Empty Shells. In: Hulst R. and van Montfort A., eds. Inter-Municipal Cooperation in Europe. Springer Netherlands. 2007. Pp. 67—90.
16. Winkler A. Saint-Etienne City Report. CASereport, Centre for analysis of social exclusion (CASE), An ESRC Research Centre. 2007.

References:

1. Pal'chuk, V. (2019), *Ukraine: podii, fakty, komentari*, vol. 7, pp. 60—69, available at: <http://nbuviap.gov.ua/>

images/ukraine/2019/ukr7.pdf (Accessed 20 March 2021).

2. Barraque, B. and Le Bris, C. (2007), "Water sector regulation in France", CESifo DICE Report Journal for Institutional Comparisons, Vol. 5 (2), pp.4—12.
3. Bommelaer, O. and Devaux, J. (2012), "Financing Water Resources Management in France", Collection "Etudes et documents" of the Department for the Economics, Assessment and Integration of Sustainable Development (Service de l'Economie, de l'evaluation et de l'Integration du Developpement Durable, SEEIDD) in the Department of the Commissioner-General for Sustainable Development (Commissariat General au Developpement Durable, CGDD).
4. Cameron, D. (2001), "The Relationship Between Different Ownership and Management Regimes and Drinking Water Safety", Issue Paper prepared for the Walkerton Inquiry, available at: <http://www.walkertoninquiry.com/part2info/commissuepapers/11cameron/cameron.pdf> (Accessed 20 March 2021).
5. Ministry of the Environment, Conservation and Parks (2000), "Drinking Water Protection Regulation O.Reg 459/00", available at: <http://www.ene.gov.on.ca/envision/WaterReg/WaterReg.htm> (Accessed 20 March 2021).
6. European Union Portal (2012), "Member countries — France", [online], available at: http://europa.eu/abouteu/countries/member-countries/france/index_en.htm (Accessed 20 March 2021).
7. Eurostat (2011), "Regions in the European Union", Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2010/EU-27, Eurostat.
8. Government of Quebec (2000), "Regulation respecting the quality of drinking water", available at: <http://www.menv.gouv.qc.ca/eau/potable/index.en.htm> (Accessed 20 March 2021).
9. Hommes, L. Veldwisch, G.J. and Harris, L.M. (2019), "Evolving connections, discourses and identities in rural-urban water struggles", Water International, vol. 44 (2).
10. Hommes, L. Boelens, R. Harris, L.M. and Veldwisch, G. J. (2019), "Rural-urban water struggles: urbanizing hydrosocial territories and evolving connections, discourses and identities", Water International, vol. 44 (2), pp. 81—94.
11. McFarlane, K. and Harris, L. (2018), "Small systems, big challenges: Review of small drinking water system governance", Environmental Reviews, vol. 26 (4).
12. OECD (2000), *Economic Survey of Canada*, OECD, Paris, France.
13. O'Connor, D.R. (2002), *Commissioner Report of the Walkerton Inquiry: Part One*, Queen's Printer for Ontario, Toronto, Canada.
14. European Commission (2005), "Water Liberalization Scenarios", Energy, Environment and Sustainable Development European Commission Community Research, pp. 21—64.
15. West, K. (2007), "Inter-Municipal Cooperation in France: Incentives, Instrumentality and Empty Shells", *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Springer Netherlands, pp.67—90.
16. Winkler, A. (2007), *Saint-Etienne City Report. CASereport, Centre for analysis of social exclusion (CASE), An ESRC Research Centre*.

Стаття надійшла до редакції 22.03.2021 р.