DOI: [10.32702/2307-2156-2019.7.100](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.7.100)

УДК 351/354(4)

С. В. Сороковська,
аспірант, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ
ORCID: 0000-0003-4658-1595

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ (ПРИНЦИПИ) ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СЕКТОРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ У ШВЕЙЦАРСЬКІЙ КОНФЕДЕРАЦІЇ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

S. V. Sorokovska
post-graduate student, National academy of public administration under the President of Ukraine,
Kyiv

CONCEPTUAL GROUNDS (PRINCIPLES) OF STATE POLICY IN THE WATER SECTOR IN THE SWISS CONFEDERATION: LESSONS FOR UKRAINE

Стаття присвячена актуальному для України питанню вироблення державної політики у сфері питного водопостачання. Продовжуючи дослідження щодо пошуку шляхів зміни парадигми державної політики у сфері питного водопостачання в Україні в умовах децентралізації, автор наголошує на важливості актуалізації та осучаснення альтернатив розв'язання проблем, на вирішення яких спрямована державна політика у сфері питного водопостачання, а також способів досягнення визначених державною політикою цілей.

У цьому зв'язку автором на основі аналізу нормативних та наукових джерел проаналізовано систему організації питного водопостачання у Швейцарській Конфедерації з урахуванням різних аспектів: нормативно-правових, фінансово-економічних, екологічних. Виявлено сприятливі фактори розвитку та підтримки сфери питного водопостачання, які варто брати до уваги при плануванні якісних змін у цій сфері державної політики в Україні.

Автором виокремлено низку ключових принципів, які складають зміст державної політики у секторі питного водопостачання у Швейцарії, зокрема чіткий розподіл функцій і повноважень у секторі водопостачання між різними адміністративними рівнями, автономія комун у вирішенні питань організації послуги, неприбутковість та самоокупність постачання води тощо.

Автором здійснено спробу екстраполяції швейцарського досвіду в українські реалії. Зокрема, пропонується здійснити більш чіткий розподіл повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнем, зокрема деконцентрацію до регіонального рівня окремих питань формування політики з одночасним розширенням автономії органів місцевого самоврядування у способах реалізації власних повноважень у секторі питного водопостачання. Також обґрунтовано інші рекомендації для покращення правового регулювання сектору водопостачання в Україні.

The article is devoted to the issue of a state policy in drinking water supply for Ukraine. Continuing her research on ways to change the paradigm of state policy on drinking water supply in Ukraine in a decentralized environment, the author emphasizes the importance of updating and alternatives to

solving problems that are addressed by the state policy in the sphere of drinking water supply, as well as ways to achieve the state policy goals.

In this regard, on the basis of analysis of normative and scientific sources, the author analyzes the system of organization of drinking water supply in the Swiss Confederation, taking into account various aspects: normative-legal, financial-economic, and environmental. Favorable factors for the development and maintenance of drinking water supply are identified, which should be taken into account when planning qualitative changes in this area of state policy in Ukraine.

The author outlines a number of key principles that make up the content of public policy in the drinking water supply sector in Switzerland, in particular: the clear division of functions and powers in the water supply sector between different administrative levels, the autonomy of the communes in addressing service organization issues, cost-recovery and self-sustainability of water supply, etc.

The author attempted extrapolation of the Swiss experience into Ukrainian realities. In particular, it is proposed a clearer division of powers between the state, regional and local levels, in particular the deconcentration to the regional level of individual issues of policy formulation with the simultaneous expansion of the autonomy of local self-government bodies in ways to implement its own powers in the drinking water supply sector. Furthermore, the author advises to move the regulation on the legal form of the water supply service provider beyond the regulatory framework at the state level, which would enable communities to focusing on achieving rather quality standards, based on local capabilities and traditions.

Ключові слова: державна політика; питне водопостачання; Швейцарська Конфедерація.

Key words: state policy; drinking water supply; Swiss Confederation.

Постановка проблеми (опис проблеми, що аналізується, у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями). За останні десятиліття у багатьох країнах, що розвиваються, так само як і в Україні, відбулося помітне зрушення в напрямку децентралізації, з передачею відповідальності від національних органів управління до місцевого самоврядування та регіональної влади. Навіть в умовах реформи децентралізації, яка протягом останніх п'яти років перебуває в активній фазі, все ще органи місцевого самоврядування не мають достатніх фінансових ресурсів, необхідної автономії для прийняття інвестиційних рішень, як наслідок – не можуть забезпечити належний рівень послуг. Відсутність коштів, у свою чергу, призводить до зниження продуктивності систем водопостачання (так само, як і водовідведення), збільшення кількості аварійних ситуацій і, як наслідок – занепаду послуг як таких.

Проте коріння проблеми, на нашу думку, знаходиться не тільки і не стільки у фінансовій площині. Нинішня система управління, на жаль, і досі спирається на усталені за радянських часів інституційні та фінансові механізми, зокрема: надання послуги водопостачання через виключно «підприємство питного водопостачання»; розмаїття організаційно-правових моделей для водопостачання так і не створилося.

Трансформаційні процеси у сфері публічного управління, властиві децентралізації, безумовно мають здійснювати свій вплив на визначення цілей державної політики (у першу чергу, стратегічних), так само як і засобів та інструментів (зокрема, програм) ухвалення та реалізації державної політики. У зв'язку з цим видається важливим дослідження досвіду інших країн, які в різні періоди становлення демократичного врядування стикалися з викликами, пов'язаними з організацією на місцевому рівні системи питного водопостачання, в тому числі через дослідження впливу на ці процеси з боку державної політики.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Необхідність подальших досліджень державної політики у сфері питного водопостачання у зв'язку зі зміною парадигми системи державного управління в Україні, пов'язаної з масштабними децентралізаційними процесами була обґрунтована нами у попередніх дослідженнях [1, 2]. Зокрема важливою видається актуалізація та осучаснення альтернатив розв'язання проблем, на вирішення яких спрямована державна політика у сфері питного водопостачання, а також способів досягнення визначених державною політикою цілей.

Формулювання цілей (мети) статті. Мета статті – проаналізувати систему організації питного водопостачання у Швейцарській Конфедерації, спираючись на загальну будову врядування у Швейцарії, а також з урахуванням різних аспектів: нормативно-правових, соціальних, економічних, екологічних, технологічних, фінансових та інших, а також сприятливі фактори розвитку та підтримки сфери питного водопостачання, які варто брати до уваги при плануванні якісних змін у цій сфері державної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Перед тим, як здійснювати аналіз концептуальних засад організації сектору водопостачання у Швейцарії, варто звернути увагу на загальну будову врядування, на якому як на базисі надбудовуються секторні політики.

Швейцарія Конфедерація як федеративна держава характеризується трьома рівнями врядування: федеральний рівень, субнаціональний рівень – кантони та місцевий рівень – комуни (Табл.1) .

Табл. 1.

Рівні врядування у Швейцарській Конфедерації [3]

Рівень	Сфера повноважень
Федеральний	У тих сферах, де це чітко визначено Конституцією: зовнішня політика, безпека, захист зовнішніх кордонів, митниця, федеральні фінанси, а також законодавство, що застосовується у всій державі.
Кантони (26)	Будь-які повноваження, які Конституцією не віднесено до федерального рівня Великий рівень незалежності від федерації. Кожен кантон має свою конституцію, парламент, уряд, Самостійно регулюють сфери: охорона здоров'я, освіта, культура, поліція, судова система та інші. Кантони приймають рішення стосовно територіальної організації, влади та ресурсів комун.
Комуни (≈ 2200)	Мають дуже широке коло власних повноважень, включаючи утримання шкіл, соціальні послуги, постачання енергії, комунальних послуг, будівництво доріг, планування території, податки і таке інше Автономія та незалежність у здійсненні повноважень, що не належать до компетенції кантону або федерації

Характерною рисою швейцарської системи врядування є високий рівень автономності одного рівня від іншого у питаннях реалізації повноважень. Спрощено це можна представити так: вищий рівень встановлює рамкові вимоги, а нижчий рівень забезпечує реалізацію відповідної політики так, щоб максимально відповідати виставлений рамковим вимогам; при цьому вищий рівень не втручається у спосіб, який нижчий рівень досягає вимог та стандартів.

Сектор водопостачання у Швейцарській Конфедерації розглядається як сукупність прав та обов'язків, ризиків та можливостей, ресурсів та відповідальності за їх витрачання. Розподіл сфер повноважень у цьому секторами між рівнями врядування фактично віддзеркалює систему врядування в цілому (Табл. 2).

Табл. 2.

Розподіл функцій та повноважень у секторі водопостачання між адміністративними рівнями у Швейцарії

Адміністративний рівень	Зміст повноважень	Об'єкти та процеси у сфері впливу
Федеральний рівень	Правові рамки для захисту та зберігання водних ресурсів Стандарти якості питної води	Водні ресурси в цілому
Кантони	Контроль якості води Захист навколишнього середовища Затвердження кантональних планів водопостачання Запобігання конфліктам щодо користування водними об'єктами	Санітарно-захисні зони Якість та кількість питної води Вартість послуги (тариф)
Комуни	Забір та розподіл води споживачам	Джерела водопостачання, мережі, стосунки із споживачами

Розглянемо представлені у табл.1 функції докладніше. *Федеральний рівень* встановлює як правові рамки для захисту та зберігання водних ресурсів, так і стандарти якості питної води. *Кантони* контролюють, щоб вода, що постачається домогосподарствам, була належної якості. Вони також застосовують охоронні заходи до санітарних захисних зон (де користування навколо місць забору води є забороненим). У деяких кантонах кантональний уряд здійснює перевірку та погодження тарифів на водопостачання в комунах. Загалом, кантони відіграють важливу роль у встановленні стандартів та наданні громадам підтримки. *Комуни* (як села, так і міста) є відповідальними за забір та розподіл води. За законом вони мають постачати «безпечну воду у достатній кількості» до усіх під'єднаних домогосподарств.

Розглядаючи контекст державної політики у сфері водопостачання, під суб'єктами «державної влади», які здійснюють управлінський вплив на організацію сектору водопостачання, будемо розуміти як федеральний, так і кантональний рівень. Як впливає із зазначеного вище, субнаціональний рівень – кантони – за рівнем своєї

автономії та незалежності є по суті «міні-державами». Вплив кантонів на формування політики у водному секторі є дуже вагомим, тому також має братися нами до уваги, і в контексті державної політики розглядатися нами у комплексі із політикою на федеральному рівні.

Зупинимось на аналізі деяких концептуальних засад (принципів), які, на нашу думку, відіграють ключову роль у державній політиці у секторі водопостачання у Швейцарії.

Питна вода як частина водних ресурсів. Захист водний ресурсів є одним із ключових елементів секторної політики:

- Федеральна Конституція Швейцарської Конфедерації від 18 квітня 1999 року (у редакції від 18 травня 2014 року).
- Федеральний закон про захист вод від 24 січня 1991 року (у редакції від 1 червня 2014 року).
- Постанова про захист вод від 28 жовтня 1998 року (у редакції від 1 січня 2014 року).
- Постанова про забезпечення питного водопостачання в надзвичайних ситуаціях від 20 листопада 1991 року.

Законом зокрема встановлено, що кантони повинні створити охоронні зони для водозборів та очисних споруд підземних вод, що становлять інтерес для населення. Власники водозборів ґрунтових вод повинні побудувати необхідні межі навколо охоронних зон, набути необхідних майнових прав і виплатити компенсацію за всі обмеження щодо права власності на відповідні земельні ділянки.

Питна вода – харчовий продукт. У Швейцарії питна вода класифікується як харчовий продукт і підпорядковується відповідним законам про продукти харчування:

- Федеральна Конституція Швейцарської Конфедерації від 18 квітня 1999 року (у редакції від 18 травня 2014 року).
- Федеральний закон про продукти харчування та комунальні послуги від 9 жовтня 1992 року (у редакції від 1 жовтня 2013 року).
- Постанова про продукти харчування та товари від 23 листопада 2005 року (у редакції від 15 липня 2014 року).

За законом питна вода – це вода, яка призначена для пиття, приготування їжі, приготування їжі та очищення предметів, що контактують з продуктами харчування, у природному стані або після оброблення. Закон встановлює мінімальні стандарти, згідно з якими питна вода повинна бути придатною для споживання людиною з мікробіологічної, хімічної та фізичної точок зору. Питна вода придатна для споживання людиною, якщо вона відповідає гігієнічним і мікробіологічним стандартам, не перевищує допусків і лімітів, визначених для забруднюючих речовин і інгредієнтів і має хороший смак, запах і зовнішній вигляд у місці, де вона доступна для споживання. Постачальники води зобов'язані надавати клієнту докладний звіт про якість питної води принаймні раз на рік. Системи подачі питної води, пристрої та обладнання повинні бути створені, експлуатуватися, розширюватися або змінюватися відповідно до загальноприйнятих правил техніки.

Визначення питної води як продукту харчування накладає відбиток на регулювання щодо доступу до питної води під час виникнення надзвичайних ситуацій, таких як стихійні лиха або перебої у водопостачанні. Закон зобов'язує кантональну владу та постачальників води впроваджувати відповідні заходи для забезпечення збереження нормальних запасів питної води до тих пір, поки це можливо, пошкодження швидко усуваються, і є достатня кількість питної води для забезпечення виживання у будь-який час. Постачальники води повинні мати план дій на випадок надзвичайних ситуацій, забезпечувати відповідну аварійну підготовку працівників та впровадження необхідних будівельних, експлуатаційних та організаційних заходів.

Принцип саморегулювання у провадженні діяльності з питного водопостачання. Цей принцип тісно пов'язаний з попереднім. Полягає у тому, що будь-який працівник компанії, що забезпечує питне водопостачання, повинен забезпечити дотримання вимог законодавства щодо харчових продуктів та товарів і послуг для суспільного споживання на усіх етапах виробництва, переробки та розподілу продукції. Основними інструментами саморегулювання є: а) забезпечення передової практики (належна гігієна та виробнича практика); б) застосування процесів, що ґрунтуються на аналізі ризиків та критичних точок контролю; в) відбір зразків та аналіз харчових продуктів та товарів і послуг для суспільного споживання [4].

Важливо також звернути увагу на специфічну швейцарську економічну модель у секторі питного водопостачання, яка ґрунтується на двох важливих принципах:

Заборона отримання прибутку. По принципу, питне водопостачання не може бути прибутковою діяльністю, тобто норма прибутку не може закладатися у тариф. Для справедливості зазначимо, що цей принцип застосовується тільки для постачання води; відведення стічних вод та очищення стоків натомість може бути прибутковою діяльністю. Зрозуміло, що водопостачання складається із витрат, і їх необхідно покривати. На це спрямовано другий принцип.

Покриття витрат. По-іншому цей принцип трактується так: водопостачання має бути самоокупним. За законом плата за воду має покривати усі витрати на водопостачання, але і не перевищувати у загальному обсязі їхній розмір. Основні витрати постачальників води такі:

- Ліцензування.
- Планування, розробка, підготовка, документування, експлуатація, перевірка обладнання, підтримка і ремонт об'єктів інфраструктури, включаючи витрати на капітал (відсотки та амортизація).
- Навчання працівників.

- Підтримка сталості водних ресурсів.
- PR, комунікації та участь у професійних асоціаціях.
- Технологічний розвиток.
- Забезпечення якості та моніторинг.

Принцип еквівалентності тісно пов'язаний із принципом *покриття витрат* і означає, що встановлений тариф повинен належним чином відображати якість послуги для споживача.

Тарифи часто встановлюються комунами, але повинні затверджуватися на рівні кантону. Їх можна періодично коригувати, щоб збалансувати дефіцити чи надлишки. У той же час, зважаючи на необхідність балансувати між вимогами до якості та еквівалентним тарифом, комуни змушені вдаватися до запровадження різноманітних засобів впливу. Зокрема, за останні десятиліття набрали обертів міжмуніципальні рішення, коли кілька сусідніх громад створюють спільні об'єкти водопостачання, в основному водозабори та магістральні водогони.

Враховуючи автономність комун, спосіб встановлення тарифу не можна вважати уніфікованим у розрізі країни. Навіть у межах одного кантону тарифи за способом встановлення у різних комунах можуть різнитися суттєво. Проте є спільні риси. Тариф часто є двоставковим, і включає:

- постійну складову, що не залежить від обсягу спожитої води (від 50 до 80% від загального обсягу витратної частини);
- змінну, яка залежить від обсягу (від 20 до 50% від загального обсягу витратної частини).

Часто комуни встановлюють для споживачів нерегулярні, разові платежі як внески у розвиток системи: плата за підключення та відключення.

Принцип автономності комун у способі організації водопостачання. Протягом багатьох століть вода, особливо струмкова, була скоріш приватною власністю, аніж публічною. Адже право приватної власності на землю розповсюджувалося на усі джерела на цій землі, і, відповідно, на забір води з цих джерел. Лише зі зростаючою доступністю вода стала розглядатися як суспільне благо, і це відобразилося у вимогах до організацій, відповідальних за водопостачання, бути чи стати суб'єктами публічного права. Розмаїття способів організації водопостачання обумовлене також такими критеріями як: історія становлення послуги, звичаї, традиції, розмір комуни. Зараз у Швейцарії можна зустріти три основні типи організаційно-правових моделей утримання та обслуговування систем водопостачання:

- послугою управляє адміністрація комуни;
- послуга надається суб'єктом господарювання (компанія, корпорація);
- послуга надається самоорганізованою структурою (наприклад, кооператив).

Зазначені організаційно-правові форми операторів водопостачання мають більш ніж сторічну історію. Власність більшості компаній, що займаються питаннями постачання води, є публічною. Вони належать або, власне, самій громаді (комунальна власність), або споживачам води. Це також означає, що між операторами навряд чи може існувати «пряма» конкуренція. Демократичний контроль над операторами водопостачання і обмежена конкуренція також заохочують до створення та утримання високоякісних водних систем з середньо- та довготривалими перспективами. У той же час у країні відсутні єдині для всіх індикатори і стандарти щодо достовірного порівняння різних організаційних форм. Саме тому наявні в Швейцарії різні моделі утримання та обслуговування систем водопостачання, засновані як на публічній, так і на приватній власності, доволі мирно співіснують і доводять своє право на життя у кожному конкретному випадку.

Висновки і перспективи подальших досліджень.

1. Визначаючи зміст державної політики у секторі водопостачання у Швейцарській Конфедерації, виокремлено низку ключових принципів, які складають зміст політики, таких як: чіткий розподіл функцій і повноважень у секторі водопостачання між різними адміністративними рівнями, автономія комун у вирішенні питань організації послуги, неприбутковість та самоокупність постачання води тощо.

2. У процесі вироблення державної політики у сфері питного водопостачання в Україні доцільним є розгляд більш чіткого розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнем, зокрема деконцентрацію до регіонального рівня окремих питань формування політики з одночасним розширенням автономії органів місцевого самоврядування у способах реалізації власних повноважень у секторі питного водопостачання.

3. Враховуючи фрагментованість сектору водопостачання в Україні, яка скоріш за все збережеться, не дивлячись на реформу децентралізації, у ході зміни парадигми державної політики у сфері водопостачання доцільним було б вивести за межі законодавства регулювання щодо *організаційно-правових форм надавача послуги водопостачання* – це б дало можливість громадам фокусуватися радше на досягненні стандартів якості послуги, виходячи із традицій та спроможності.

Список використаних джерел.

1. Сороковська С. В. Сутність та зміст державної політики у сфері питного водопостачання [Електронний ресурс] / С. В. Сороковська // Держ. упр.: удосконалення та розвиток. – 2017. – N 5. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1082>.

2. Сороковський В., Сороковська С. Організація питного водопостачання у селах Швейцарії. Науково-практичне видання / [Сороковський В., Сороковська С.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 56 с

3. Linder, W. Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies. / Wolf Linder; foreword by Jurg Steiner. – The MacMillan Press Ltd, 1994. – p.52-54.

4. For a Secure and Sustainable Supply of Drinking Water. Swiss Water Supply report. / SWGA/SSIGE/SSIGA, Zurich; 2015. – p.21-25.

References.

1. Sorokovska, S. V. (2017), "Essence and content of the state policy in the sphere of drinking water supply", *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, vol. 5, [Online], available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1082> (Accessed 15 July 2019).

2. Sorokovskyi, V. and Sorokovska, S. (2012), *Orhanizatsiia pytnoho vodopostachiannia u selah Shveitsarii* [Organisation of Drinking Water Supply in the Rural Areas of Switzerland], DESPRO, Kyiv, Ukraine.

3. Linder, W. (1994), *Swiss democracy: possible solutions to conflict in multicultural societies*, The MacMillan Press Ltd, USA, pp.52-54.

4. SWGA/SSIGE/SSIGA (2015), For a secure and sustainable supply of drinking water. Swiss Water Supply report, SWGA/SSIGE/SSIGA, Zurich, Switzerland, pp.21-25.

Стаття надійшла до редакції 01.07.2019 р.