

І. І. Крилова

кандидат юридичних наук, докторант
Національної академії державного управління при Президентові України

СУЧАСНА СИСТЕМА МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ

У статті здійснено аналіз чинної системи контролю у сфері водопостачання та водовідведення, її елементів і зв'язків. Розглянуто загальні визначення контролю, нагляду, моніторингу, обліку, їх характерні риси та відмінності. Проаналізовано правові підстави здійснення державного, виробничого, громадського та інших видів контролю у сфері водопостачання та водовідведення, ефективність їх реалізації. Визначено проблемні питання, що впливають на ефективність контролю і моніторингу у сфері водопостачання та водовідведення, наведено пропозиції щодо удосконалення системи контролю.

Ключові слова: сфера водопостачання та водовідведення, державне регулювання, державне управління, контроль, моніторинг.

Постановка проблеми. Головним принципом державної політики й управління є законність як неухильне виконання законів і прийнятих у відповідності з ними інших правових актів державними органами, їх посадовими особами, громадянами, недержавними органами й організаціями [1, с. 345–346]. Законність передбачає, що держава здійснює свої функції правовими засобами і в правових формах. Це зумовлено, насамперед, значенням діяльності та впливу органів виконавчої влади на всі сфери суспільних відносин, їх правом приймати на основі законів і відповідно до них нормативні та індивідуальні правові акти, розглядати і вирішувати справи про застосування заходів адміністративної та дисциплінарної відповідальності [1, с. 346]. Забезпечення законності у державному управлінні є призначенням державного контролю, сутність якого полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів за визначеними напрямками, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [1, с. 349]. Тим більше, коли йдеться про одну з важливих сфер сучасної соціально-економічної системи, житлово-комунального господарства – сферу водопостачання та водовідведення, яка безпосередньо впливає на якість життя населення. Не дивлячись на визначені законодавством норми та стандарти у сфері водопостачання та водовідведення, прописані принципи, повноваження щодо здійснення контрольних функцій у цій сфері, виконання та дотримання цих

стандартів і принципів відбувається на неналежному рівні, що відображається у системних порушеннях прав споживачів, прав підприємств водопостачання та водовідведення, недотримання норм законодавства тощо. З огляду на викладене необхідно визначити основні засади здійснення контролю та моніторингу у сфері водопостачання та водовідведення, виявити відмінності між названими явищами, визначити систему контролю та моніторингу у сфері, ефективність її функціонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальним питанням контролю у державному управлінні, в т. ч. у сфері житлово-комунального господарства, приділили увагу В. Борденюк [3], В. Логвиненко [10], С. Корнійчук [191], Н. Олійник [11], О. Ігнатенко [8], О. Куш [9], В. Бакуменко [2] та ін. Проте питання системи контролю та моніторингу у сфері водопостачання та водовідведення, незважаючи на його актуальність, було недостатньо висвітлено науковцями та практиками, що зумовило вибір теми цієї статті.

Мета статті полягає у дослідженні сутності системи контролю та моніторингу у сфері водопостачання та водовідведення, а також ефективності її функціонування.

Виклад основного матеріалу. За загальним визначенням, контроль – це одна з основних самостійних функцій системи управління. Контроль здійснюється на основі спостереження за поведінкою керованої системи з метою забезпечення оптимального її функціонування (вимірювання досягнутих результатів і співвіднесення їх

із очікуваними результатами). На основі даних контролю здійснюється адаптація системи, тобто прийняття оптимальних управлінських рішень [5]. На практиці використовується багато видів контролю, які за кваліфікаційними ознаками діляться: за напрямками впливу (зовнішній і внутрішній); за аспектами впливу (управлінський, фінансовий, господарський, технологічний); за виконанням завдань (стратегічний, поточний, оперативний); за суб'єктами контролю (ринку капіталів, колективних і колегіальних органів управління, державний і відомчий); за вирішенням задач (лінійний, функціональний, операційний); за методами контролю (попередній, направляючий, фільтруючий, послідуєчий); за механізмами регулювання і саморегулювання (контроль і самоконтроль) [18]. Принципи, правила, різні види та методи контролю, державні та недержавні інституції, які взаємодіють між собою (або повноваження котрих перетинаються) і які впливають на державну політику у певній сфері, утворюють певну формалізовану систему контролю. Проте самого терміна «система контролю» ані в юридичних, ані в економічних чи управлінських словниках не розглядають.

До головних систем контролю, що функціонують у менеджменті, наприклад, належать: фінансовий контроль, бюджетний контроль, контроль якості, контроль товарно-матеріальних запасів, операційний менеджмент, інформаційні комп'ютерні системи. Мета систем контролю полягає у підвищенні ймовірності досягнення організаційних цілей і стандартів організацією. Кожна система контролю акцентує увагу на різних питаннях і різних етапах виробництва. Так, фінансовий контроль має тенденцію проводитися після закінчення виробничого циклу, а операційний контроль здійснюється під час процесу виробництва. Контроль якості повинен бути поточним, щоб визначити відповідність продукції вимогам стандартів якості, а контроль товарно-матеріальних запасів проводиться до початку виробничого процесу [18].

Контроль у сфері питної води та питного водопостачання здійснюється з метою визначення відповідності якості питної води державним стандартам. Контролю підлягає вода, призначена для задоволення питних і господарсько-побутових потреб на всіх стадіях її виробництва та доведення до споживачів, а також об'єкти централізованого питного водопостачання, в т. ч. очисні споруди, насосні станції, водопровідні мережі, пункти для розливан-

ня питної води (в т. ч. пересувні), інші об'єкти нецентралізованого питного водопостачання [17]. Законодавець визначив такі види контролю у сфері водопостачання та водовідведення: державний, виробничий і громадський.

Згідно зі ст. 43 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» державний контроль у сфері питної води та питного водопостачання поділяється на три види: 1) державний контроль якості води в джерелах питного водопостачання (здійснюється уповноваженими центральними органами виконавчої влади відповідно до їх повноважень, визначених законом); 2) державний контроль технічного стану централізованого питного водопостачання (здійснюють Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації); 3) державний контроль безпечності та якості питної води (здійснюють органи місцевого самоврядування й органи виконавчої влади згідно з повноваженнями, встановленими законом).

Державний контроль у сфері водовідведення (забезпечення санітарної охорони) поділяється на види: 1) контроль дотримання норм і правил, якими регулюються скидання стічних вод у водні об'єкти та здійснення охоронних заходів для забезпечення відповідності якості води паспорта водного об'єкта (здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері екологічної безпеки); 2) контроль паспортизації джерел питного водопостачання, контролю показників якості води в контрольних створах водного об'єкта у місцях водозабору з урахуванням вимог державних стандартів, санітарних норм і правил на джерела питного водопостачання та питну воду (здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства); контроль забезпечення санітарної охорони (здійснюється юридичними і фізичними особами, діяльність яких впливає на стан джерел та об'єктів питного водопостачання та водовідведення, шляхом здійснення за рахунок власних коштів заходів з охорони вод від забруднення, засмічення та виснаження і забезпечення безпеки виробництва та постачання питної води). Крім того, органи місцевого самоврядування здійснюють контроль і визначають механізм контролю за скиданням стічних вод [17].

Різновидом державного контролю у досліджуваній сфері є контроль за реалізацією інвес-

тиційних програм у сфері централізованого водопостачання та водовідведення. Контроль за виконанням інвестиційних програм суб'єктами господарювання, які в установленому законодавством порядку отримали ліцензії на право провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення, здійснюється НКРЕКП, Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями. Основними критеріями здійснення контролю за виконанням інвестиційної програми є: стан виконання інвестиційної програми; цільове використання коштів, передбачених для виконання інвестиційної програми; відповідність фактичних обсягів використання коштів, передбачених для виконання інвестиційної програми, плановим; фактичні результативні показники здійснення заходів інвестиційної програми [17; 7].

Загальні правові й організаційні засади, а також основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) визначає Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [16]. Згідно з цим Законом державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади АРК, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Враховуючи, що підприємства водопостачання та водовідведення діють на підставі ліцензії, контроль за дотриманням ліцензіатами вимог ліцензійних умов здійснюється органами ліцензування у встановленому цим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності». Аналогічно щодо контролю органів Державної фіскальної служби, охорони праці тощо.

Державний нагляд (контроль) здійснюється за принципами: пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності; підконтрольності та підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади; рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; гарантування прав і законних інтересів кожного суб'єкта господарювання; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), неприпустимості проведення перевірок суб'єктів господарювання за анонімними та іншими безпідставними заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких заяв; здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав і в порядку, визначених законом; відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю); неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимості здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання; невтручання органу державного нагляду (контролю) у діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону; відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства, порушення прав і законних інтересів суб'єкта господарювання; дотримання умов міжнародних договорів України; незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій і будь-яких інших об'єднань громадян; наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади; презумпції правомірності діяльності суб'єкта господарювання у разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків суб'єкта господарювання та/або повноважень органу державного нагляду (контролю); орієнтованості державного нагляду (контролю) на запобігання правопорушенням у сфері господарської діяльності; недопущення встановлення планових показників чи будь-якого іншого планування

щодо притягнення суб'єктів господарювання до відповідальності та застосування до них санкцій; здійснення державного нагляду (контролю) на основі принципу оцінки ризиків і доцільності [16]. Заходи державного нагляду (контролю) – планові та позапланові заходи, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом [16].

Державний нагляд (контроль) у сфері водопостачання та водовідведення здійснюється на основі принципу оцінки ризиків і доцільності. Залежно від ступеня ризику органом державного нагляду (контролю) визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю).

Критеріями, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення, яка підлягає ліцензуванню НКРЕКП, і визначається періодичність проведення планових заходів державного контролю, є: обсяг надання послуг із централізованого водопостачання протягом року, що передує року, в якому формується річний план заходів державного контролю; обсяг надання послуг із централізованого водовідведення протягом року, що передує року, в якому формується річний план заходів державного контролю; кількість порушень, виявлених під час проведення заходів державного контролю протягом останніх п'яти років перед початком планового періоду; кількість встановлених порушень, виявлених під час проведення заходів державного контролю протягом останніх п'яти років перед початком планового періоду, що призвели до коригування тарифу/тарифів; показник середньої тривалості перерв у водопостачанні з вини ліцензіата та внаслідок планових без попередження споживачів перерв за рік, що передує року формування плану заходів державного контролю, одиниць; кількість абонентів станом на кінець року, що передує року, в якому формується річний план заходів державного контролю [13]. Для інших підприємств водопостачання та водовідведення (діяльність яких не регулюється НКРЕКП) критерії ризику не затверджені.

Поряд із контролем здійснюються такі близькі до нього види діяльності, як нагляд, моніто-

ринг і облік. І хоча законодавець іноді ототожнює терміни «контроль» і «нагляд», наприклад, як у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», науковці їх розрізняють як окремі види. Зокрема, до найбільш характерних особливостей нагляду належать: нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль, зазвичай, стосується організаційно підпорядкованих суб'єктів; у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися і заходи дисциплінарні; адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль – за діяльністю підконтрольних об'єктів загалом чи окремими її аспектами. Моніторинг визначають як пасивну форму контролю. Застосування моніторингу пов'язують із відстеженням ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, впливу управлінських рішень, правових актів на суспільні відносини. Застосовують методи спостереження й аналізу [2, с. 129–130; 1, с. 349–350; 6, с. 72]. Облік у загальному розумінні – це належним чином організована система збору, нагромадження, обробки, групування, узагальнення і реєстрації (фіксації) необхідної інформації або її сукупних даних, що відображають кількісну чи якісну характеристику подій, явищ, фактів, процесів, об'єктів тощо [4]. Функція обліку є універсальною функцією управління, що впроваджується за допомогою документальної фіксації, насамперед матеріального та фінансового стану об'єкта управління, ресурсів об'єкта управління, матеріальних цінностей, грошових коштів, боргових зобов'язань тощо [6, с. 267].

Згідно зі ст. 39 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» державний моніторинг у сфері питної води та питного водопостачання проводиться з метою збирання, оброблення, збереження й аналізу інформації про якість питної води, стан об'єктів централізованого питного водопостачання, прогнозування його змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття відповідних рішень у цій сфері.

Залежно від суб'єкта проведення державний моніторинг у сфері питної води та питного водопостачання розділяють на види: 1) щодо якісного стану водних об'єктів у місцях водозаборів для централізованого питного водопоста-

чання за радіологічними і хімічними показниками (проводить центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства); 2) щодо дотримання санітарних норм хімічних, бактеріологічних, радіологічних показників водних об'єктів, призначених для питного водопостачання, й у системах питного водопостачання (центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я); 3) щодо якості питної води після споруд водопідготовки за хімічними і бактеріологічними показниками, а також технічного стану об'єктів централізованого питного водопостачання (центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері житлово-комунального господарства); 4) щодо прогнозування змін якісного і кількісного стану поверхневих і підземних джерел централізованого питного водопостачання у місцях водозаборів (центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері екологічної безпеки). Порядок проведення державного моніторингу у сфері питної води та питного водопостачання має бути затверджений Кабінетом Міністрів України. Тому відсутні будь-які нормативні документи щодо механізму здійснення моніторингу, індикаторів, показників тощо [17].

Щодо ефективності моніторингу з прогнозування змін якісного і кількісного стану поверхневих і підземних джерел централізованого питного водопостачання у місцях водозаборів (моніторингу охоронних зон питної води), варто звернути увагу на позицію профільних науковців [19]. В Україні всі підприємства-водокористувачі, що мають спеціальні дозволи на користування надрами, виконують особливі умови цих документів, працюють згідно з дозволами на спеціальне водокористування й технологічними схемами розробки родовищ, у яких визначено порядок проведення спостережень кількісних і якісних показників води. Зокрема, повний хімічний аналіз води мають проводити щорічно, скорочений – щоквартально. Більшість водокористувачів виконують ці вимоги й аналізують воду в акредитованих лабораторіях. Отриману інформацію в дуже скороченому вигляді (форма 7-гр) щороку подають до Державної служби геології та надр України, де її накопичують у ДНВП «Геоінформ», але вона майже не отримує належної наукової обробки й аналізу. Результати аналізів зберігають водокористувачі. Таким чином, нині інформація водокорис-

тувачів незрівнянно повніша й достовірніша порівняно з україномовними даними, що надходять зі спостережних свердловин державної системи моніторингу і майже не аналізуються [19]. Ще один вид державного моніторингу у сфері водопостачання та водовідведення відповідно до Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» здійснює НКРЕКП. Постійний моніторинг та аналіз ситуації на ринках, що перебувають у стані природних монополій, у сфері теплопостачання і централізованого водопостачання та водовідведення, захоронення побутових відходів і прогнозування стану розвитку таких ринків здійснюється з метою: 1) підвищення ефективності роботи ринків за рахунок виявлення та вирішення проблем, пов'язаних із їх структурою; 2) виявлення в межах компетенції НКРЕКП практик, що призводять до порушення, спотворення або обмеження конкуренції на ринках у сферах енергетики та комунальних послуг; 3) інформування громадськості про стан функціонування ринків у сферах енергетики та комунальних послуг. Моніторинг здійснюється шляхом: 1) отримання актуальної та достовірної інформації щодо функціонування ринків у сферах енергетики та комунальних послуг; 2) організації та здійснення систематичного відстеження, оцінювання, аналізу (зокрема моделювання та прогнозування, де застосовується) основних індикаторів/показників моніторингу, визначених Порядком моніторингу та чинним законодавством, на основі первинних даних; 3) відстеження стану функціонування і тенденцій розвитку ринків у сферах енергетики та комунальних послуг, зокрема щодо структури ринків (концентрації, вертикальної інтеграції) та поведінки учасників ринку; 4) визначення ефективності функціонування ринків у сферах енергетики та комунальних послуг; 5) відстеження виконання суб'єктами господарювання, які здійснюють діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, своїх зобов'язань відповідно до чинного законодавства [15]. Порядок моніторингу визначив основні індикатори/показники сфери водопостачання та водовідведення (як об'єкта моніторингу): кількість порушень щодо публікації суб'єктами інформації, передбаченої законодавством, зокрема на офіційному веб-сайті; кількість скарг споживачів за темами звернень; рівень тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення за категоріями споживачів; рівень покриття витрат (%); кількість

фактів переміщення доходів/витрат від провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення для фінансової підтримки іншої діяльності в межах одного суб'єкта господарювання; тривалість і частота перерв у водопостачанні; перевірка параметрів тиску; показники якості питної води; дотримання встановлених законодавством строків надання послуг; кількість порушень законодавства ліцензіатом НКРЕКП; типи порушень законодавства ліцензіатом НКРЕКП; кількість порушень ліцензійних умов ліцензіатом НКРЕКП; типи порушень ліцензійних умов ліцензіатом НКРЕКП [15].

Згідно зі ст. 40–41 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» у сфері питної води та питного водопостачання здійснюється державний і комерційний облік. Завданням державного обліку є систематизація даних про: джерела питного водопостачання; кількість і якість питної води; обсяги використання питної води і скидання стічних вод; споживачів питної води; підприємства питного водопостачання. На підставі систематизації даних складається державна статистична звітність за формами, затвердженими центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері статистики, за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства. Комерційний облік послуг із централізованого питного водопостачання ведуть підприємства водопостачання та водовідведення, які також безстроково зберігають первинні дані та безоплатно надають їх центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері житлово-комунального господарства, міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади в межах їх повноважень, визначених законами України [17].

Інший вид контролю у сфері питної води та питного водопостачання – виробничий контроль, який здійснюється підприємствами питного водопостачання. У разі загрози виникнення надзвичайної ситуації техногенного чи природного характеру, пов'язаної зі шкідливими наслідками для джерел або систем питного водопостачання, чи в умовах такої ситуації здійснюється спеціальний виробничий контроль за показниками якості питної води, що в кожному конкретному випадку додатково визначаються центральним органом виконавчої влади,

який формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я [17]. Виробничий контроль здійснюється відповідно до Державних санітарних норм і правил «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною» (ДСанПіН 2.2.4-171-10). Виробничий контроль проводиться згідно з робочою програмою, що є складовою частиною технологічного регламенту або іншого документа з описом технологічного процесу виробництва питної води, в якій повинно бути відображено: перелік показників, що потребують контролю, порядок його здійснення, місця та календарні графіки відбору проб води для лабораторних досліджень [12].

Виробничий контроль безпечності та якості питної води здійснюють за програмами повного, скороченого та скороченого періодичного контролю з урахуванням вимог Санітарних норм залежно від підприємства питного водопостачання. Повний контроль безпечності та якості питної води обов'язково проводиться під час введення в експлуатацію новозбудованих водопроводів, технологічних ліній, після їх реконструкції, капітального ремонту і переобладнання та у разі зміни технології водопідготовки тощо. Виробничий контроль на підприємствах централізованого питного водопостачання населення полягає у такому. Виробничий контроль безпечності та якості води повинен здійснюватися у місцях водозабору, перед надходженням у водопровідну мережу, а також у розподільній мережі. Підприємства питного водопостачання зобов'язані надавати до державної санітарно-епідеміологічної служби відповідної адміністративної території інформацію про результати виробничого контролю безпечності та якості питної води, забруднення джерел питного водопостачання [12].

Громадський контроль у сфері питної води та питного водопостачання здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля згідно із Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища». Об'єктами громадського контролю у сфері питної води та питного водопостачання є: якість води в джерелах питного водопостачання за межами першого поясу зони санітарної охорони; якість питної води, нормативи її споживання й обґрунтування тарифів на послуги централізованого водопостачання і водовідведення; проекти законів та інших нормативно-правових актів у цій сфері; забезпеченість населення необ-

хідними об'ємами питної води; режим подачі води споживачам. Громадський контроль здійснюється шляхом: отримання в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій повної, достовірної, своєчасної інформації про якість води в джерелах питного водопостачання, якість питної води, обсяги її реалізації та режими подачі, про порядок розрахунків тарифів на послуги централізованого водопостачання і водовідведення; участі представників громадськості у перевітках, які проводяться органами виконавчої влади, з дотриманням встановленого режиму перебування на території об'єктів питного водопостачання; подання до суду позовів про відшкодування збитків, завданих внаслідок порушення законодавства у сфері питної води та питного водопостачання [17]. Слід зазначити, що громадські інспектори у галузі охорони навколишнього середовища здійснюють свою діяльність відповідно до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, в якому не визначено сферу водопостачання та водовідведення як сферу здійснення громадського контролю і немає посилання на профільний закон. Роботу громадських інспекторів організовують Держекоінспекція України та її територіальні органи. Згідно із Положенням громадські інспектори мають право: спільно з працівниками органів Держекоінспекції, інших державних органів, які здійснюють контроль за охороною, раціональним використанням і відтворенням природних ресурсів, органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки охорони, раціонального використання та відтворення природних ресурсів; за направленням органу Держекоінспекції, що призначив громадського інспектора, проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок; складати протоколи про адміністративні правопорушення у разі виявлення порушень природоохоронного законодавства, відповідальність за які передбачена КУпАП, і подавати їх органу Держекоінспекції для притягнення винних до відповідальності тощо. Проте Кодексом України про адміністративні правопорушення не передбачено відповідальності за правопорушення у сфері водопостачання та водовідведення [14]. Тому

громадський контроль у сфері водопостачання та водовідведення, на нашу думку, є швидше формальним елементом контролю, ніж дієвим. Суспільство не має доступу до всієї необхідної інформації у сфері водопостачання та водовідведення, щоб впливати на формування та реалізацію державної політики й управлінських рішень у сфері.

Таким чином, види контролю (державний, виробничий, громадський контроль, моніторинг, облік), суб'єкти контролю та їх повноваження, мета контролю, форми і методи контрольної діяльності формують сучасну систему контролю у сфері водопостачання та водовідведення. Невід'ємною частиною системи контролю має бути взаємозв'язок між елементами, механізм зворотного зв'язку з інформацією про досягнення результатів, що має допомогти попереджати проблеми і корегувати дії з метою уникнення негативних наслідків, правильна організація обміну інформацією, оскільки контроль, моніторинг та облік здійснюються не заради накопичування інформації, а заради її аналізу, опрацювання, правильного використання. Крім того, системоутворюючим чинником має бути кінцевий результат функціонування системи контролю загалом, що направлений на безпечне та якісне водопостачання.

Висновки і пропозиції. Сучасна система організації контролю за додержанням вимог законодавства у сфері питної води та питного водопостачання є недосконалою. Відсутність контролюючого органу у сфері комунальних послуг (у сфері водопостачання та водовідведення), відсутність механізмів притягнення до відповідальності порушників у сфері, штрафних санкцій, взаємної системи відповідальності підприємств водопостачання та водовідведення та споживачів, неналежний рівень інформаційного обміну, неналежний рівень зворотного зв'язку між суб'єктами системи контролю призводить до неефективності системи контролю, до ігнорування й несприйняття нормативно-правових актів у сфері, деформації правосвідомості суспільства. Аналіз елементів сучасної системи контролю у сфері водопостачання та водовідведення показав відсутність єдиного підходу до реалізації контрольних функцій. Профільний закон «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» не визначає конкретних органів державної влади, що мають здійснювати державний контроль, лише містить відсылні норми декларативного характеру. Крім того,

контрольні функції дублюються центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. Повноваження щодо державного нагляду (контролю) у сфері водопостачання та водовідведення здійснюють Мінрегіонбуд, Мінприроди, МОЗ, Держводгосп, НКРЕКП, Держекоінспекція, органи місцевого самоврядування. Відсутні норми і механізми відповідальності у сфері водопостачання та водовідведення як споживачів, так і підприємств водопостачання та водовідведення. Державна політика у сфері водопостачання та водовідведення не забезпечує повноцінний доступ громадян України до інформації про якість питної води, стан питного водопостачання та водовідведення, оскільки щорічне оприлюднення такої інформації Мінрегіоном відбувається із річним (або навіть 2–3-річним запізненням). Відсутній механізм здійснення моніторингу у сфері водопостачання та водовідведення, індикаторів такого моніторингу та доступу аналітичних даних моніторингу. Формальність громадського контролю у сфері водопостачання та водовідведення призводить до ігнорування суспільства у формуванні державної політики, забезпеченні соціально-економічних показників галузі.

Вирішення перелічених проблем лежить у площині перегляду державної політики у сфері водопостачання та водовідведення, формування стратегії розвитку галузі, створення ефективної системи запобігання правопорушенням у сфері водопостачання та водовідведення, моніторингу стану сфери водопостачання та водовідведення, залучення громадськості до здійснення контролю у цій сфері й утворення в системі Мінрегіону (як профільного міністерства) державного контролюючого органу у сфері комунальних послуг із визначенням норм щодо правопорушень і відповідальності за них у Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі.

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. І./відп. ред. В.Б. Авер'янов. Київ : Юрид. думка, 2004. 584 с.
2. Бакуменко В.Д. Державне управління : словник-довідник/за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
3. Борденюк В. Контроль у сфері місцевого самоврядування та його співвідношення з контролем у державному управлінні. *Управління сучасним містом* : збірник наукових праць УАДУ. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. Вип. 2. С. 188–197.
4. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. Облік. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D0%B1%D0%BB%D1%96%D0%BA> (дата звернення: 01.04.2019).
5. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. Контроль. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C> (дата звернення: 01.04.2019).
6. Державна політика : підручник/ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.
7. Деякі питання виконання інвестиційних програм у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення : постанов Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 р. № 552. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-2014-%D0%BF> (дата звернення: 01.04.2019).
8. Ігнатенко О.П. Державне регулювання сфери благоустрою населених пунктів : дис. ... док. наук з держ. упр. : 25.00.02. НАДУ. Київ, 2016. 471 с.
9. Куш О.Є. Державна політика в сфері житлово-комунального господарства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 208–211. URL: http://lsej.org.ua/6_2017/62.pdf (дата звернення 01.04.2019).
10. Логвиненко В.І. Механізми державного управління реформуванням та розвитком підприємств житлово-комунального господарства в регіоні : автореф. дис. ... док. наук з держ. упр. : 25.00.02. Донецьк, 2009. 40 с.
11. Олійник Н.І. Державне регулювання ринку житла в Україні : дис. ... док. наук з держ. упр. : 25.00.02. НАДУ. Київ, 2011. 391 с.
12. Про затвердження Державних санітарних норм та правил «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною» : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 12 травня 2010 р. № 400 (зареєстр. в Мінюсті 01 липня 2010 р. № 452/17747). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0452-10> (дата звернення: 01.04.2019).
13. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері електроенергетики, господарської діяльності з транспортування нафти, нафтопродуктів магістральним трубопроводом, господарської діяльності на ринку природного газу, з виробництва теплової енергії, транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами та постачання теплової енергії, з централізованого водопостачання та водовідведення, з перероблення та захоронення побутових відходів, яка підлягає ліцензуванню Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах

- енергетики та комунальних послуг, та визначається періодичність проведення планових заходів державного контролю : постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 р. № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2018-%D0%BF#n77> (дата звернення: 01.04.2019).
14. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р. № 88 (zareestr. в Мінюсті 20 березня 2002 р. № 276/6564). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02> (дата звернення: 01.04.2019).
 15. Про затвердження Порядку здійснення Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, моніторингу ринків у сферах енергетики та комунальних послуг : постанова НКРЕКП від 14 вересня 2017 р. № 1120. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1120874-17> (дата звернення: 01.04.2019).
 16. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05 квітня 2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16> (дата звернення: 01.04.2019).
 17. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення : Закон України від 10 січня 2012 р. № 2918-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14> (дата звернення: 01.04.2019).
 18. Рудько В.А., Гуткевич С.О. Менеджмент : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2011. 312 с. URL: https://pidruchniki.com/12991010/-menedzhment/vidi_kontrolyu (дата звернення: 01.04.2019).
 19. Шестопалов В.М., Люта Н.Г. Стан і шляхи реформування державної системи моніторингу підземних вод з урахуванням міжнародного досвіду та вимог Водної рамкової Директиви Європейського Союзу. *Мінеральні ресурси України*. 2016. № 2. С. 3–7. URL: http://ukrdgri.gov.ua/wp-content/uploads/2016/-07/mru_02_2016_02.pdf (дата звернення: 01.04.2019).

Крылова И. И. Современная система мониторинга и контроля в сфере водоснабжения и водоотведения

В статье проведен анализ существующей системы контроля в сфере водоснабжения и водоотведения, ее элементов и связей. Рассмотрены общие определения контроля, надзора, мониторинга, учета, их характерные черты и различия. Проанализированы правовые основания осуществления государственного, производственного, общественного и других видов контроля в сфере водоснабжения и водоотведения, эффективность их реализации. Определены проблемные вопросы, влияющие на эффективность контроля и мониторинга в сфере водоснабжения и водоотведения, наведены предложения по совершенствованию системы контроля.

Ключевые слова: сфера водоснабжения и водоотведения, государственное регулирование, государственное управление, контроль, мониторинг.

Krylova I. I. Current system monitoring and control in water and wastewater

The article analyzes the existing control system in the field of water supply and wastewater, its elements and connections. General definitions of control, supervision, monitoring, accounting, their characteristics and differences are considered. The legal grounds for realization of state, industrial, public and other kinds of control in the field of water supply and wastewater, efficiency of their realization are analyzed. The problem issues that affect the efficiency of monitoring and monitoring in the field of water supply and wastewater are determined, and suggestions are made for improving the control system.

Key words: sphere of water supply and wastewater, state regulation, state administration, control, monitoring.