

СРГ по реализации ПДОС

Защита прав потребителей и участие общественности при проведении реформ в секторе городского водоснабжения и канализации в СНГ

**Семинар на уровне экспертов
4-5 марта 2002 г., Париж, Франция**

ПРАВА ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В РЕФОРМИРОВАНИИ СЕКТОРА ГОРОДСКОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ

Цветкова Анна

**Всеукраинская экологическая неправительственная организация
МАМА-86**

Содержание

Положение потребителя.....	3
<i>Рост цен</i>	3
<i>Снижение качества воды и услуг и ограничение доступа к безопасной питьевой воде</i>	4
<i>Неясность договорных отношений</i>	5
Законодательные и организационные основы защиты прав потребителей	6
<i>Принципы устойчивого развития</i>	6
<i>Орхусская конвенция</i>	6
<i>Алматинские принципы</i>	7
<i>Законодательная база ННГ</i>	8
<i>Стандарты и нормативы качества питьевой воды</i>	9
<i>Структура управления отрасли</i>	10
Инструменты для диалога и строительства партнерских отношений	12
<i>Механизмы обеспечения всеобщего права на воду</i>	12
<i>Сбор и использование информации</i>	13
<i>Изучение интересов потребителя</i>	16
<i>Участие общественности в принятии решений</i>	17
<i>Договоры</i>	19
<i>Разрешение споров и доступ к правосудию</i>	20
<i>Образование населения и потребителей</i>	23
Рекомендации.....	24
<i>Законодательная база и регулирование</i>	25
<i>Механизмы участия в разработке и реализации программ, планов и проектов</i>	25
<i>Информация о работе отрасли и качестве питьевой воды</i>	27
<i>Цена на воду</i>	27
<i>Договоры и решение споров</i>	28
<i>Образование населения</i>	29

Положение потребителя

Рост цен

Критическая ситуация в городском водном секторе, необходимость значительных капиталовложений для поддержания жизнеспособности сектора в новых экономических условиях, с одной стороны, и положение локальных монополий, не имеющих жесткого государственного регулирования, с другой стороны, толкает водоканалы бороться, прежде всего, за поднятие цен на услуги, при этом даже не оговаривая вопрос их качества.

Как правило, тарифы водоканалы устанавливают самостоятельно на основании фактически достигнутых показателей за предшествующий период и представляют их на утверждение в местные органы власти. Процесс согласования часто носит формальный характер без детального исследования предоставленных расчетов. Непрозрачная и непонятная система ценообразования способствует возникновению нарушений в ценообразовании, что ведет к нарушению прав потребителя.

В России, по данным проверок за соблюдением действующих методик расчетов тарифов и соблюдения установленных тарифов, наиболее типичными нарушениями являются:

- завышение установленных тарифов на величину налогов (НДС);
- отсутствие перерасчетов на период, когда услуга фактически не оказывалась. (“Процедуры и проблемы ценообразования в ресурсоснабжающих подотраслях ЖКХ” отчет Крючковой)

Типичные нарушения ценообразования

По результатам экспертизы экономического обоснования тарифов в Ленинградской и Московской области России, наиболее типичными нарушениями являлись:

- включение в затраты услуг, экономическая целесообразность которых находится под вопросом;
- определение используемых материальных ресурсов расчетным методом;
- закупка материалов по завышенным ценам;
- перерасход фонда заработной платы;
- завышение стоимости основных фондов, за счет чего увеличиваются амортизационные отчисления и т.п.

По Ленинградской области аудит выявил возможности снижения текущих затрат на 10-35%. В Самарской области анализ обоснованности тарифов на воду, проведенный потребительскими организациями, выявил, что расчетный объем ежедневно потребляемой воды, взятый за основу расчета тарифов, технически не мог проходить через водопроводную сеть города.

В Украине, в Одессе осенью 2001 года возникли “водные бунты”. Жителей нескольких районов города, где были установлены домовые счетчики в 1997-1998 гг., в конце лета 2001 года получили перерасчеты за воду на основании показателей счетчиков за период 1998-2001. Действия Водоканала по выставлению счетов признаны неправомочными.

Рост цен на воду сегодня отмечается не только в ННГ, но и в развитых индустриальных странах, что объективно связано с усложнением проблем водоподготовки и ужесточением требований к качеству питьевой воды. Вместе с тем, учитывая, что в

странах бывшего Советского Союза плата за воду была искусственно заниженной, переход на рыночные реформы вызвал резкие подъемы цен на ЖКУ. Так, плата за холодную воду и водоотведение в Киеве в декабре 1998 составляла 6.90 грн. (1.3\$) в месяц, в декабре 2001 – 11.12 грн.(2.1\$) в месяц. За это время минимальная зарплата не менялась и составляла 118 грн. (около 21.5 \$).

Государство, провозглашая и поддерживая экономические реформы, оставляет в значительной мере не решенными социальные вопросы. Вместе с тем, отмечается тенденция обнищания значительной части населения. По данным Мирового Банка, в Украине наблюдается значительный рост бедности. Согласно официальным украинским данным, уровень бедности в первом полугодии 1999 года составлял 27,4%, а в первом полугодии 2000 года достиг 28,5%, глубина бедности возросла соответственно с 25,0 до 25,4%.

Низкий уровень доходов ведет к нарастанию задолженности населения по оплате жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ). Так в Украине на 1 января 2001 года задолженность за ЖКУ достигла 6,2 млрд. гривней (около 1,2 млрд. USD), в котором 17% составляет долг за водоснабжение и водоотведение. В целом, за счет накопления задолженности за предыдущие годы, долг среднестатистической украинской семьи за полученные ЖКУ на начало 2001 года составил почти 12 месяцев (3).

Снижение качества воды и услуг и ограничение доступа к безопасной питьевой воде

В условиях, сложившихся во многих ННГ, право на доступ к безопасной питьевой воде находится под угрозой. Кризисная ситуация в секторе, усиление загрязнения источников водоснабжения, устаревшие технологии водоподготовки и очистки сточных вод, изношенность оборудования и сетей ведет к снижению качества питьевой воды, которая поступает потребителю.

Проблема качества питьевой воды

В Украине в последние годы наблюдается значительный рост заболеваний, связанных с питьевой водой (гепатит А, ротавирусные инфекции, отмечаются случаи брюшного тифа). В Одессе последние несколько лет в зимнее время СЭС предупреждает об эпидемиях, вызванных ротавирусами в водопроводной воде.

В 2000 году в Украине зарегистрировано 46 вспышек инфекционных болезней, из них каждый пятый вызван некачественной питьевой водой. Вспышки брюшного тифа зарегистрированы в Днепропетровской области: в г. Синельникове – 3 случая, в Донецкой области: в г. Шахтерске – 2 случая и в Волновахинском районе – 15; в Закарпатской области: в г. Сваляве – 7 и в г. Одессе – 3. Как установлено эпидрасследованиями, большинство случаев брюшного тифа связано с некачественной питьевой водой. В 2001 году отмечалось 4 вспышки, связанные с некачественной питьевой водой, пострадало 3 463 человека, среди них 2 330 детей. Причиной этих вспышек были возбудители гепатита А, ротавирусы и энтеровирусы.

В 2000 г. за нарушение санитарных норм и правил на объектах водоснабжения Украины вынесено 3782 постановления об остановке эксплуатации объектов, из них постоянно 9,5 % и постоянно- 90,5%), а за 8 месяцев 2001 г. – временно приостановлено работу 1680 объектов. (Статья сан и эпид)

В 2001 году в июле в течение 2х недель по распоряжению СЭС городского водопровод г. Кременчуга Полтавской области был отключен из-за несоответствия воды стандартам качества. Жителям города было предложено выехать на время за пределы его в виду острого дефицита питьевой воды. Критическая ситуация сложилась из-за мощного цветения сине-зелеными водорослями воды в Днестре, единственном источнике питьевого водоснабжения города.

Как в больших, так и в малых городах вода потребителю подается не регулярно, со значительными перебоями. При значительных авариях на водопроводе часто вода в кране может отсутствовать днями. В регионах, где наблюдается дефицит водных ресурсов, население городов получает воду по графику (несколько часов в утреннее и вечернее время). В 2001 году в нескольких городах Украины отмечались случаи массового отключения воды потребителям в связи с задолженностью по оплате за электроэнергию Водоканалов.

С другой стороны, рост цен на воду привел к тому, что в городах значительная часть населения не платит за услуги, и водоканалы борются за получение права на отключение неплательщиков, что может значительно обострить социальную обстановку в обществе и ограничить доступ бедных людей к воде.

Особенно сложное положение с питьевой водой наблюдается в сельской местности. По данным местных органов власти, в 13 областях Украины и в Автономной Республике Крым насчитывается 1228 сельских населенных пунктов (814 тыс. человек), которые пользуются привозной и некачественной водой. Из них в 737 населенных пунктах (383 тысячи человек) – постоянно. Сельское население пользуется обычно водой из колодцев, качество которой за последнее время значительно снизилось из-за загрязнения нитратами, пестицидами, радионуклидами и бактериального загрязнения.

Неясность договорных отношений

В силу несовершенства законодательной базы в сфере оказания жилищно-коммунальных услуг, отношения между населением и водоканалами носят неопределенный характер, что ведет к нерегулируемости этих отношений.

Население, за исключением редких случаев, не имеет прямых договорных отношений с водоканалами. Обычно между потребителем и производителем услуг стоит посредник-обслуживающая организация (исполнитель), так что проблемы договорных отношений разбиваются на две части: потребитель-исполнитель, исполнитель-поставщик. Чаще всего исполнителем выступают жилищно-эксплуатационные конторы (ЖЭКи), которые не отвечает как за качество предоставляемой услуги перед потребителем, так и за работу с потребителем по сбору платежей перед водоканалами. Участие посредника усложняет проблемы взаимоотношений сторон и пути их решений.

Нерегулируемость отношений между потребителем и водоканалами, отсутствие четких договорных отношений между ними ведет к взаимному игнорированию ответственности сторонами, создает основу конфликтных ситуаций и нарастанию социальной напряженности в обществе.

Законодательные и организационные основы защиты прав потребителей

Принципы устойчивого развития

Среди основных направлений деятельности в сфере улучшения снабжения питьевой водой “Повестки дня на XXI век”(1) в разделе 18.50 выделены: принятия решений на минимально возможном уровне путем консультаций с общественностью и с вовлечением потребителей для планирования и осуществления проектов водопользования; проведения широко масштабных образовательных программ по вопросам гигиены, местного управления и снижения уровня риска; оказание помощи предприятиям сферы обслуживания населения в повышении их экономической эффективности и способности реагировать на потребности потребителей.

Ответственность за реализацию программ в отрасли водоснабжения и санитарии несет государство (18.54), которое должно разрабатывать механизмы и процедуры сотрудничества на всех уровнях, полного использования преимуществ подходов, выработанных на общественной основе и собственными силами, широкого участия общины в разработке, планировании, принятии решений, реализации и оценке проектов местного водоснабжения и санитарно-гигиенических мер.

Орхусская конвенция

30 октября 2001 года вступила в силу Орхусская Конвенция. В Конвенции признается “право каждого жить в среде, которая способна обеспечить его здоровье и благополучие” (5).

Основными элементами конвенции являются: доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию. В Ст.6 конвенции говорится, что “заинтересованная общественность адекватно, своевременно и эффективно информируется (публичное уведомление, в индивидуальном порядке) на самом начальном этапе процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды...”. Также подробно прописаны вопросы, по которым информация должна быть представлена и сроки ее предоставления.

К такой информации в водном секторе относятся

- данные о качестве питьевой воды и воды в источнике питьевого снабжения,
- данные о качестве и требованиях к оказанию услуг по водопользованию и водоотведению,
- информация о правах и обязанностях потребителя и производителя услуг,
- информация о тарифах и их изменениям,
- информация о чрезвычайных ситуациях,
- информация о проблемах и путях реформирования и развития сектора,
- проекты законов, правила рационального водопользования и экономические стимулы водосбережения,
- отчеты о состоянии сектора водоснабжения и водоотведения и т.п.

Вторым основным элементом Орхусской конвенции является участие общественности, что предполагает участие общественности, которая может быть затронута процессом

принятия решений по конкретной деятельности или заинтересована в ней (Ст.6), в разработке планов, программ и политики, связанной с окружающей средой (Ст.7), в процессе разработки законов, правил, и юридически обязательных нормативных актов (Ст.8).

Третий основной элемент конвенции – доступ к правосудию. Общественности предоставляется возможность использования процедуры предварительного рассмотрения в административном органе, а также право на доступ к административным и судебным процедурам для оспаривания действий или бездействий частных лиц или государственных органов, нарушающих национальное законодательство. Государство создает “механизмы оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых или иных препятствий для доступа к правосудию”.

В Приложении к конвенции, в перечне видов деятельности, в планировании которых обязательно должна участвовать общественность, указаны:

- пункт 6. Установки для очистки сточных вод с производительностью, рассчитанной на обслуживание пунктов с населением выше 150 тыс. человек;
- пункт 10. Забор подземных вод ... с ежегодным объемом забираемой воды..., равным или превышающим 10 млн.м³;
- пункт 11. Работы по переброске водных ресурсов между речными бассейнами, при которых такая переброска направлена на предотвращение возможной нехватки воды и объем перемещаемой воды превышает 100 млн.м³/год.

Таким образом, Орхусская конвенция предоставляет широкий спектр возможностей, инструментов и процедур вовлечения общественности, которые должны эффективно использоваться государством для решения экологических проблем, в том числе и реформирования городского водного сектора. Применимость Конвенции в этой отрасли может быть решена на национальном уровне путем закрепления ее норм и инструментов, разработки и внедрения механизмов реализации в законодательной базе, касающейся этого сектора

В Украине сегодня идет подготовка Закона о гармонизации существующего законодательства, связанного с окружающей средой, с нормами Орхусской конвенции. В Законе Украины о питьевой воде получили развитие вопросы, касающиеся свободного доступа граждан к информации о питьевой воде и ситуации в секторе водоснабжения, участия общественности в принятии решений по вопросам питьевой воды.

Алматинские принципы

Эти нормы получили свое развитие в процессе разработки Алматинских “Руководящих принципов реформирования городского водоснабжения в странах ННГ”. В документах Алматинской консультативной встречи на уровне министров отмечено, что “необходимо активно вовлекать общественность в процесс реформирования городского водного хозяйства с самого начала этого процесса, обеспечив ее своевременное и полное информирование, предоставляя гражданам возможности высказывать свое мнение и участвовать в процессе принятия решений. Таким образом, будут обеспечены

права граждан на здоровую окружающую среду и гарантированы права потребителей на чистую и экономически доступную воду” (2). Эти принципы носят рекомендательный характер, и также нуждаются в реализации на национальном уровне.

Законодательная база ННГ

Право на здоровую экологическую среду, доступ к питьевой воде и условиям санитарии, право на получение информации и участие в решении экологически важных вопросов закреплены в конституциях и законах по охране природы, которые были приняты в начале 90х годов в большинстве ННГ и ЦВЕ. Орхусская конвенция способствует закреплению прав общественности на участие в процессе принятия решений.

Во многих странах ЦВЕ и ННГ регулирование отношений, связанных с питьевой водой, складывается из многих законодательных блоков:

- Конституционное законодательство и гражданское законодательство, включая законы о защите прав потребителей, регулируют права потребителей в вопросах водоснабжения и отведения
- Специальные законы о питьевом водоснабжении, например, приняты в Польше, Молдове, в Украине принят Парламентом 10 января 2002 года и сейчас находится на рассмотрении у Президента.

В Законе Украины о питьевой воде в статье 7 закреплено, что “государство гарантирует защиту прав потребителей в сфере питьевой воды и питьевого водоснабжения путем .. обеспечения каждого человека питьевой водой нормативного качества в пределах научно обоснованных нормативов питьевого водоснабжения в зависимости от района и условий проживания ...” (4)

В статье 22 этого Закона закрепляются права граждан на:

- обеспечение качественной питьевой водой, режим подачи которой определяется на договорных основах;
- получение в установленном порядке полной, достоверной, своевременной информации о качестве питьевой воды, объемах ее реализации, режиме подачи, порядке расчетов тарифов на услуги;
- организацию и проведение общественных слушаний по принятию решений по вопросам качества питьевой воды и питьевого водоснабжения;
- участвовать в государственных проверках объектов питьевого водоснабжения,
- подачи в суд исков о возмещении ущерба, нанесенного в результате снабжения некачественной питьевой водой и др.,
- на подключение к централизованному водоснабжению и водоотведению в установленном порядке.

Закон возлагает на органы местного самоуправления обязанность обеспечения информирования населения о качестве питьевой воды и состоянии питьевого водоснабжения, порядке расчета тарифов на услуги централизованного водоснабжения и водоотведения.

Таким образом, в законе получили развитие права потребителя и права граждан в вопросах, касающихся питьевой воды. Как в Украине, так и в других ННГ провозглашенные права нуждаются в разработке механизмов их реализации и защиты.

Стандарты и нормативы качества питьевой воды

Советские ГОСТы и нормы по качеству питьевой воды продолжают действовать во многих ННГ. За время независимости в Украине значительное развитие получило санитарно-гигиеническое законодательство, закрепляющее санитарные нормы и правила по качеству вод хозяйственно-питьевого водоснабжения, а также санитарные правила охраны источников питьевого водоснабжения.¹ В Украине на сегодня действуют 2 системы стандартов:

- Стандарт на питьевую воду ГОСТ 2874 - 82 “Вода питьевая. Гигиенические требования и контроль за качеством” утвержден Госстандартом,
- СанПиН “Вода питьевая. Гигиенические требования по качеству воды централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения”, утвержденные указом МОЗ Украины 23.12. 1996 г., зарегистрированные в Минюсте.

СанПиН устанавливает более жесткие требования, которые выходят из безопасности использования человеком воды соответствующего качества на протяжении всей жизни. ГОСТ устанавливает более реальные нормативы, которые закрепляют предельно допустимые концентрации химического, токсического, бактериологического, вирусного загрязнений и других биологических компонентов в питьевой воде. Всего ГОСТ содержит 28 обязательных показателей и 1300 параметров по содержанию тех или других факторов в источниках питьевого водоснабжения. Ужесточение норм в общем контексте защиты прав потребителя, можно было бы рассматривать как прогрессивную тенденцию. Вместе с тем, сегодня большинство водоканалов не имеет реальных возможностей перейти на новый стандарт. Система государственного контроля за качеством питьевой воды, осуществляемая санитарно-эпидемиологическими станциями (СЭС), также не готова осуществлять такой контроль из-за отсутствия лабораторного оборудования, кадров и финансирования.

Госстрой, понимая нереальность новых стандартов, сумел достичь отсрочки введения СанПинов к 2005 году. Госстрой Украины подготовил “Правила охраны поверхностных вод от загрязнения обратными водами”, которыми установлены менее жесткие требования к качеству очистки сточных вод, которые согласуются с законодательством ЕС (например, установлены нормативы сброса по БПК и взвешенным веществам 15 мг/л).

Новый Закон о питьевой воде предполагает введение единого государственного стандарта на питьевую воду, который “определяет список органолептических, химических, микробиологических и радиологических показателей качества питьевой

¹ Сюда примыкает и законодательство, которое устанавливает критериальную основу питьевой воды необходимого качества и количества, включая показатели безопасности в эпидемическом отношении, безопасность химического состава, благоприятные органолептические свойства и радиационную безопасность. К этому блоку относятся Основы законодательства об охране здоровья от 19 ноября 1992 г., Закон об обеспечении санитарного и эпидемического благополучия населения от 24 февраля 1994 г. и большое количество санитарных норм и правил.

воды, которые подлежат обязательному контролю; их предельно допустимые величины, соблюдение которых является безопасным для жизни и здоровья человека.” (Ст. 27). Госстандарт утверждается центральным органом исполнительной власти в сфере стандартизации, при его разработке и пересмотре учитываются показатели государственных санитарных правил и норм, а также нормативные требования к качеству питьевой воды, принятые в Европейском Союзе. В Законе закреплено, что “нормирование показателей качества питьевой воды осуществляется ..во время производства питьевой воды” (Ст. 28), что не гарантирует качество ее “в кране” у потребителя.

Более того, в Законе закреплено право водоканалов “допускать временное отклонение качества питьевой воды от требований стандарта только при условии наличия разрешения центрального органа исполнительной власти ...” (Ст. 23. Закона о питьевой воде). Эта статья дает возможность водоканалам вместо решения проблем улучшения водоподготовки направить свои усилия на получение такого разрешения.

Акт о безопасной питьевой воде в США

Примером решения вопроса разработки и установления стандартов может служить Акт о безопасной питьевой воде, принятый в США в 1974 году. Главной целью этого закона является здоровье нации, которое достигается путем гарантирования выполнения строгих, обязательных государственных стандартов по водоснабжению. Поправки к Акту, подписанные Президентом Клинтон в 1996 году, (8) закрепили новый подход в регулировании загрязнителей в питьевой воде. Этот подход направлен не на создание широкого списка загрязнителей, а на определении приоритетов. Агентство по защите окружающей среды США, основываясь на определении общей значимости и эффективной цены при исследовании и установки стандарта, фокусирует внимание на тех загрязнителях, которые создают наибольший риск для здоровья человека. Более того, Поправки 1996 года к закону обеспечивают новые меры защиты для потребителя, чувствительного к загрязнению питьевой воды, например, детей и стариков. В 1998 году был пересмотрен стандарт на питьевую воду по *Cryptosporidium*, другим болезнетворным организмам и потенциально опасным продуктам процесса водоподготовки (бипродуктам), который впервые был установлен в Поправках 1996. Эти новые стандарты позволят предотвратить до 460 тысяч случаев болезней, связанных с водой в год и сократить на 25% негативное действие бипродуктов. Более совершенные, наиболее значимые и экономически эффективные решения для контроля загрязнения питьевой воды направлены на предотвращение попадания загрязнений в источники питьевого водоснабжения.

В сфере питьевой воды и питьевого водоснабжения также устанавливаются: нормативы водоснабжения и технологические нормативы использования питьевой воды. Порядок разработки и утверждения нормативов питьевого водоснабжения устанавливаются Кабинетом Министров Украины. Технологические нормативы использования питьевой воды разрабатываются каждым предприятием питьевого водоснабжения, согласуются с местными органами исполнительной власти по вопросам экологии и природных ресурсов, водного хозяйства и утверждаются органами местного самоуправления. Порядок разработки и утверждения этих нормативов устанавливаются центральным органом исполнительной власти по вопросам ЖКХ.

Структура управления отрасли

В начале 90х годов водное хозяйство Украины, как и в других ННГ, было децентрализовано, основные фонды водоканалов были переданы в коммунальную

собственность территориальных общин и органов местного самоуправления. Согласно законодательству Украины, сети, сооружения и оборудование, связанное со снабжением потребителей водой, отводом и очисткой сточных вод не подлежат приватизации. Вместе с тем деятельность в сфере питьевого водоснабжения могут осуществлять предприятия всех форм собственности. Ликвидация Министерства жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), замена его соответствующим комитетом, который в последствии был присоединен к Госстрою, привели к ослаблению государственного регулирования отрасли.

Сложность и масштабы проблем отрасли требуют проведения реформ, которые позволят четко распределить и закрепить обязанности между национальными и местными органами власти по регулированию ЖКХ.

Государство должно играть ведущую роль в обеспечении социальных и законодательных реформ, которые должны опережать реформирование сектора ЖКУ, в том числе и городского водообеспечения в ННГ:

- развитие законодательной базы по определению статуса водоканалов как локальных монополий
- создание системы четкого государственного регулирования деятельности в сфере водоснабжения и канализации
- проведение открытой политики ценообразования на ЖКУ
- переход на оформление правовых отношений Водоканал-Потребитель на основе типовых договоров
- гарантирование права потребителя на качественную питьевую воду, решение вопросов доступности услуги водоснабжения и водоотведения, проведение социальных программ и создание механизмов защиты прав граждан
- информирование населения и воспитание граждан, вовлечение потребителя в процесс реформирования сектора и повышение сознательного отношения к проблемам питьевой воды.

Важным вопросом реформирования водного сектора в ННГ становится вопрос определения статуса водоснабжения как “локальной монополии”, от которого зависит политика ценообразования на услуги водоснабжения и, в конечном счете, защита прав потребителей. В Украине и России, и в некоторых других ННГ, водоснабжение не имеет статуса “естественной монополии”, и не подпадает ни под действие закона “О естественных монополиях”, ни в поле зрения антимонопольных органов, не попадая под закон “О конкуренции”.

Регулирование локальных монополий в США

Примером такого решения вопроса регулирования цен и тарифов на ЖКУ может служить опыт США, где в ряде Штатов созданы Комиссии по регулированию локальных монополий. Задача этих Комиссий – обеспечить баланс интересов потребителя и поставщика услуг. В функции Комиссии входит установление цен и тарифов, норм безопасности, стандартов обслуживания, а также контроль за их соблюдением, рассмотрение жалоб потребителей.

Особая роль по повышению качества ЖКУ и налаживанию отношений между водоканалами и потребителями ложится на местные органы власти (МОВ). В их компетенцию входит:

- принятие местных программ социально-экономического развития общин с учетом защиты малоимущих слоев населения.
- повышение ответственности МОВ за реформирование водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) на местном уровне, включая организацию деятельности и улучшения уровня управления ВКХ и оказание помощи в стабилизации финансово-экономического состояния коммунальных производств
- повышение роли МОВ в работе с населением, включая открытое и регулярное информирование населения о состоянии, проблемах и путях их решения в сфере ЖКУ, активно вовлекать граждан в процесс принятия решений в этом секторе области, способствовать налаживанию отношений между потребителем и производителем услуг (см. табл.1).

Инструменты для диалога и строительства партнерских отношений

Механизмы обеспечения всеобщего права на воду

В Повестке на XXI век зафиксировано (ст. 18.58, 18.73), что к 2000 году необходимо “обеспечить всех жителей городов из расчета на одного человека минимум 40 литров качественной питьевой воды в день”, а жителям всех сельских районов необходимо гарантировать “доступ к питьевой воде и условиям санитарии при сохранении в целом минимального уровня гигиены окружающей среды на местах”.

В Украине понятие “минимальной социальной потребности в питьевой воде” впервые было введено в Законе “О местном самоуправлении”. Несмотря на длительное обсуждение этого определения в ходе подготовки законопроекта о питьевой воде, оно не получило своего развития. В условиях, когда получение и снабжение населения безопасной питьевой водой становится все более сложной задачей, вопрос гарантирования права на питьевую воду связан с количественным определением минимума обеспечения и требует своего урегулирования.

Обеспечение всеобщего права граждан на доступ к питьевой воде основная задача социальной политики в секторе водоснабжения. Главная проблема, которая продолжает существовать в промышленно развитых странах, связана с экономической недоступностью воды для бедных слоев населения. В этих странах сегодня нарабатан значительный опыт применения разных механизмов как общего характера (для всех граждан), так и специфически адресованных бедным. К таким механизмам относятся:

- снижение налогов на воду за счет НДС (в Голландии снижен размер НДС на жизненно необходимое количество подаваемой воды - 20 м³ в год);
- равномерное географическое распределение тарифов на воду (субсидии для выравнивания тарифов в рамках регионов, в Венгрии сельские районы с дорогим водоснабжением получают специальную государственную дотацию);
- рассрочка платежей (снижение до минимума взноса за подключение к сети, выплата в рассрочку; в Англии малоимущим клиентам водные кампании

предлагают электронные карточки, по которым клиент платит такие суммы и с такой частотой, которая удобна ему);

- установление тарифов с учетом социальных аспектов путем предоставления некоторым категориям потребителей низких тарифов, за счет повышения тарифов для других (в Ирландии вода для бытовых нужд оплачивается из бюджета, при этом малоимущие освобожденные от уплаты налогов, получают воду фактически бесплатно), системы прогрессивных тарифов и введения механизма взаимопомощи, введения льготных тарифов для многодетных, пенсионеров, безработных, неимущих и т.п. (льготные тарифы для бедных установлены в Австралии, США и Люксембурге), дифференцированные тарифы (от уровня доходов потребителя, такие системы расчета тарифов существовала в 30х годах в Советском Союзе);
- социальная помощь (финансовая помощь домохозяйствам, дотации, списание долгов за воду, купоны на воду, субсидии)
- установка счетчиков (в большинстве случаев ведет к сокращению потребления и снижению оплаты за воду);
- общественные источники водоснабжения (строительство общественных колонок, бюветов, которое сегодня получило новое развитие в некоторых городах Украины, в Киеве за последние 3 года было открыто около 130 бюветов);
- консультативная и юридическая помощь потребителям (15)

Сбор и использование информации

Национальный уровень

В рамках государственного мониторинга и учета осуществляется сбор информации и систематизация данных об источниках питьевого водоснабжения, количестве и качестве питьевой воды, объемах ее использования и сброса сточных вод, потребителях питьевой воды и производствах питьевого водоснабжения.

Информация о состоянии сектора, законодательстве, программах реформирования сектора собрана и накапливается Государственным комитетом строительства, архитектуры и жилищной политики Украины (Держбудом). Обычно сбором информации заняты статистические управления на местах, которые передают ее в центральные органы. На основании систематизации данных создается государственная статистическая отчетность по формам, утвержденным центральным органом исполнительной власти по вопросам статистики с подачи Держбуда.

В целом информация, которой располагает ведомство, циркулирует в пределах ведомства с выходом на другие заинтересованные госструктуры. Достоянием общественности могут стать только принятые и опубликованные в официальной прессе программы и законодательные акты различных уровней власти. В последнее время ведомства делают шаги по расширению возможностей информирования: организуются отделы по работе с общественностью, открываются Веб страницы, позволяющие расширить масштабы и возможности информирование и работы с заинтересованными сторонами. Так Держбуд Украины предоставил законопроект по питьевой воде на

своей Веб странице. Семинары, научно-практические конференции, выставки являются основной ареной обсуждения проблем отрасли и обмена информацией. Однако эти мероприятия, в основном, носят ведомственный характер.

Первым широко обнародовать информацию о состоянии окружающей среды в Украине, включая водные ресурсы, начало Министерство экологии и природных ресурсов Украины, ежегодно публикуя Национальный доклад. В нем содержится информация о состоянии источников водоснабжения и качестве питьевой воды в стране. Это единственный пока на национальном уровне официальный источник информации о питьевой воде для широкого пользования. В Законе Украины о питьевой воде предусматривается подготовка ежегодного Национального доклада о качестве питьевой воды и состоянии сектора, который будет готовить Держбуд Украины.

Местный уровень - местные органы власти, СЭС и водоканалы

Местные органы власти (городской совет, городская администрация, СЭС, управления стандартизации) осуществляют государственный контроль технического состояния централизованного водоснабжения и качества питьевой воды, информация о чем может быть обнародована в средствах массовой информации.

В сборе информации о качестве питьевой воды и воды в источнике питьевого водоснабжения участвуют сеть СЭС и водоканалы. Результаты анализа проб питьевой воды, которые проводят лаборатории СЭС, публикуются в прессе с различной периодичностью и по некоторым показателям.

Водоканалы осуществляют первичный учет качества и количества воды на станциях водоподготовки и регулярно (в Киеве 1 раз в месяц) передают ее городским властям. Водоканалы также ведут учет жалоб и обращений потребителей, учет оплаты потребителями услуг.

Потребитель получает ежемесячные счета и начисления на оплату услуги, согласно действующим нормам потребления в данном населенном пункте. Обычно эти счета не детализированы, в них не указаны количественные параметры потребленной услуги, ставки за единицу и т.п. Ситуация несколько меняется в связи с принятием в Украине с 1995 г. Государственной программы о поэтапном оснащении существующего жилого фонда средствами учета и потребления (12).

Сегодня некоторые водоканалы в Украине начинают активно работать с общественностью по вопросам информирования. Если в советское время существовала служба по работе с жалобами населения, то сегодня уже есть примеры водоканалов (Львов, Харьков), где организуются отделы по работе с общественностью, которые информируют население о проблемах водоканала, иницируют общественные обсуждения по проблемам водоснабжения, пытаются организовать индивидуальную работу с должниками (визиты к неплательщикам, рассылка предупреждений о неуплате).

Однако по результатам изучения общественного мнения, которое проводила НПО “МАМА-86” в 5 городах Украины в 1999 году, подавляющая часть опрошенных (71%) не доверяет официальным данным. Во многих небольших городах еще и сейчас существует большое нежелание госструктур предоставлять информацию о качестве воды, относя ее к разряду “секретной”.

Источники информации для потребителя

Реальной картины о качестве потребляемой воды (воды в кране) потребитель не имеет. По данным социологических опросов, проводимых “МАМА-86” в 1999 году в 5 городах Украины, основным источником информирования являются СМИ, чаще всего (43% респондентов) встречали информацию о качестве питьевой воды, подготовленную СЭС и Министерством охраны здоровья Украины (31%). Отмечено, что большинство населения не доверяет официальным данным о качестве питьевой воды. Опрос выявил, что больше половины респондентов в небольшом городе сталкивались с информацией о качестве питьевой воды, подготовленной общественными организациями, в то время, как в больших городах (Киеве, Одессе) этот показатель составил 12-15%.(11)

Среди вопросов, которые особенно интересуют население, и по которым нет открытой, доступной и регулярной информации, прежде всего вопросы:

- ◆ качества питьевой воды и ее безопасности,
- ◆ ценообразования на услуги водоснабжения и водоотведения,
- ◆ прав потребителей питьевой воды.

Информация о качестве питьевой воды в США и в Нидерландах

В США, Актом о безопасной питьевой воде определено право каждого гражданина на свободный доступ к информации о качестве питьевой воды, которую он потребляет. Информирование идет регулярно, открыто и доступно, в случае отклонений или проблем с качеством воды информация предоставляется оперативно о ситуации и о путях ее преодоления и мерах направленных на это. Каждый потребитель получает вместе со счетами на воду от водоснабжающей кампании “конфиденциальные отчеты потребителя”, в которых содержится вся информация о качестве предоставленной услуги, безопасности потребленной воды. Для расширения возможностей и свободы информирования работает “горячая линия” по вопросам питьевой воды при Агентстве по защите окружающей среды США (EPA), информация предоставляется на Веб страницах государственных структур и водоснабжающих организаций на местах.

В Нидерландах каждый гражданин имеет право на получение развернутой информации о качестве воды у него в кране. В конце года водные кампании обязаны опубликовать годовой отчет, который включает:

- ◆ основные показатели (производство, сбыт, финансовые и кадровые), организацию (включая акционеров, руководство)
- ◆ отчет директоров (основной и вспомогательные процессы, социальные аспекты)
- ◆ финансовый отчет (бюджет, прибыль-потери)
- ◆ дополнения: список акционеров, структура организации, качество воды, продажи, связи, поток наличных денег).

Водные кампании постоянно работают с населением по вопросам рационального водопользования и образовательным программам, связанным с питьевой водой.

Изучение интересов потребителя

В Украине и других ННГ, государство не уделяет должного внимания изучению интересов и запросов потребителя, выяснению мнения по предлагаемым реформам, качеству ЖКУ, изменению тарифов. Вместе с тем, сегодня, при общем сокращении использования воды на промышленные цели, основным потребителем коммунальных услуг становится население, которое, к тому же, в основном платит наличными деньгами за услуги. В Украине за последние годы промышленные предприятия резко снизили объемы потребления и сегодня они в среднем составляют 5-30% от общего объема реализации услуг (3, Стр. 83-94). В России на долю платежей населения в общих затратах по содержанию жилищного фонда составляет 30-60% (6, стр 4). Будет население поддерживать реформы водного сектора и, в конечном счете, платить за услуги, зависит эффективность этих преобразований.

Изучением общественного мнения в сфере водоснабжения более регулярно заняты общественные организации, включая экологические НПО, структуры по защите прав потребителей или представляющие интересы потребителей. Но информация, собранная им, часто не известна или вне внимания структур, ответственных за реформирование сектора. В странах ННГ, где длительное время решения принимались централизованно, отсутствует понимание необходимости налаживания двусторонней связи с потребителем и вовлечения его в принятие решений.

Вопросам участия общественности в принятии решений сегодня уделяют особое внимание и Международные Финансовые Учреждения, выдвигая их как обязательное условие и требование к процессу принятия решений.

Европейский Банк Реконструкции и Развития (ЕБРР), как организация общественной формы собственности (отчитывается перед правительствами 57 стран) стремится своими действиями поддерживать процесс демократических и экономических преобразований в странах ЦВЕ и ННГ. Среди требований, которые выдвигает Банк к государствам, сегодня обязательными являются требования по общественному участию.

Для оказания помощи инвесторам, политическим деятелям и общественным организациям в понимании необходимости, инструментов и путей вовлечения общественности в процесс принятия решений было подготовлено методическое пособие по общественному участию.

Согласно требованиям ЕБРР к общественному участию предусмотрено выполнение процедуры по предоставлению документов о реакции на проект и ее обеспечении, учете комментариев в принятом решении, анализ работы с комментариями. К проектному предложению должен быть приложен план по общественному участию. Важным моментом, является вовлечение общественности на раннем этапе, а при проведении экологической оценки необходимо информировать общественность на стадии регистрации проекта, или, как минимум, представить результаты ОВОС и объявить решение. Общественность вовлекается на всех этапах создания, одобрения и

реализации проекта от оповещения ее, информирования (ОВОС), консультаций по выбору до осуществления обратной связи и консультаций по выполнению.

В практике Мирового Банка широко применяется изучение общественного мнения, включая социологические исследования желания населения платить. Уже есть достаточно много примеров в Украине использования изучения мнения потребителя (желание платить и платежеспособность населения) в процессе подготовки проектов Мирового Банка и ЕБРР по реформированию водного сектора в городах Одессе, Львове, Запорожье; проекта по реформированию Киевского водоканала с участием фирмы Cowi.

Социологическое исследование, проведенное Мировым Банком в Одессе

В 1996-1998 годах Банк активно работал в Украине по подготовке целого ряда проектов связанных с водоснабжением нескольких городов. Банк участвовал в поддержке Одесской совместной инициативы, задача которой состояла в развитии реалистических и устойчивых программ реформирования жилищно-коммунального сектора с вовлечением общественности в процесс принятия решений. Основным механизмом для достижения поставленной задачи были выбраны консультации с заинтересованными сторонами (владельцами квартир, потребителями услуг, производителями и исполнителями услуг, городской администрацией). В рамках этой инициативы и для подготовки Одесского проекта по реформированию водоканала были проведены широкие социологические исследования по изучению условий водоснабжения домохозяйств, желанию населения платить для улучшения обслуживания в Одессе с учетом обслуживания бедных. Результаты этих исследований и консультаций вошли в Проект как часть, посвященная социальному анализу и участию общественности, и дали возможность проверить отношение населения, включая людей с низкими доходами, к предложенным мерам по возмещению стоимости услуг (10).

Участие общественности в принятии решений

Сегодня уже существует достаточный опыт, доказывающий важность участия общественности в процессе принятия решений в секторе городского водоснабжения. Формы и методы вовлечения общественности изменяются со временем, на основе накопленного опыта.

Участие общественности в разработке программы реформирования водоснабжения в г.Пайда

В Эстонии муниципальные власти г. Пайде в 1995 году инициировали широкие консультации с общественностью по решению вопроса водоснабжения города. С помощью СМИ широко была распространена информация о ситуации в водоснабжении города, проблемах и возможных вариантах решения с предоставлением технических и экономических обоснований. Городским советом была создана Специальная группа по вопросам чистой воды. В течение 5 лет проблема воды активно обсуждалась на публичных слушаниях, в СМИ и в Интернете. В августе-сентябре 1998г. прошли обсуждения по Интернету с участием членов муниципалитета, горсовета и активных граждан. В конце года было принято решение о строительстве зоны водозабора Водья. После этого появился проект трех городов, включавший и г. Пайде по сооружению водоочистой станции и системы трубопровода. Этот проект также был вынесен городским советом на общественное обсуждение. Проводилось широкое информирование по радио, телевидению и в газетах, была организована “горячая линия”, по которой граждане могли задать вопросы членам муниципалитета. По требованию общественности были проведены дополнительные исследования водоносного слоя под городом, который оказался непригодным для водоснабжения. В результате консультаций с общественностью был выбран наиболее подходящий вариант решения вопроса.

Участие общественности в США

В США в 1960-х и 1970-х годах общественное участие стало выделяться своей административной процедурой (9). Проводились эксперименты по использованию разных методов вовлечения общественности, включая и общественные слушания. В результате постепенно пришли к пониманию, что наиболее эффективным является участие заинтересованных групп общественности, многие административные органы прекратили поддержку формального участия и сейчас основное внимание уделяют менее формальным методам, вовлекающим в процесс участия малые группы и отдельных граждан, широко используя телевидение и СМИ, а также дешевые методы проведения встреч.

В США в случае общего пересмотра тарифов требуют публичного слушания дела. Под такими слушаниями понимается квази-судебная процедура, когда не только компания-поставщик ресурсов, но и другие заинтересованные стороны (конкуренты, клиенты, акционеры, потребительские организации и т.п.) могут представить свои расчеты и доказательства обоснованности предлагаемых тарифов. О слушаниях объявляется заранее и публично. На основании доводов сторон и собственных решений регулирующий орган принимает решение по конкретному случаю (7).

Эффективность участия общественности может быть обеспечена только при системном подходе к использованию методов и инструментов вовлечения общественности. Изучение общественного мнения, информирование и просвещение населения, и участие общины в обсуждении и принятии решений являются обязательными и взаимосвязанными этапами вовлечения общественности в процессы планирования деятельности коммунальных предприятий и установления тарифов на коммунальные услуги.

Наиболее эффективные механизмы вовлечения общественности в процесс реформирования водного сектора в ННГ могут включать:

- проведения общественных консультаций и слушаний по вопросам ценообразования на услуги водоснабжения и водоотведения, по законопроектам и нормативно-правовым актам;
- открытые тендеры и прозрачные для общественности переговоры по вовлечению частного сектора в решение водохозяйственных проблем города;
- участие представителей общественности в административных механизмах (рабочих группах, комиссиях, советах) по выработке решений в области реформ городского водного хозяйства, включая вопросы организации и реформирования отрасли и привлечения частного сектора;
- общественный контроль за качеством воды в источнике водоснабжения, качества питьевой воды, объемов ее реализации и режима подачи, о порядке расчетов тарифов на услуги централизованного водоснабжения и водоотведения;
- участие в проведении экспертиз: государственных экспертиз, включая оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС); общественные экологические экспертизы (состояния санитарных зон источников водоснабжения, планирование деятельности по развитию водоснабжения и очистных сооружений, связанной с переброской значительных объемов водных ресурсов) на этапе разработки проектов.

Участие общественности в в реформировании отрасли в Украине

Как пример развития партнерских отношений, можно рассматривать **вовлечение общественности в обсуждение законопроекта Украины по питьевой воде и питьевому водоснабжению**. Работа Держбуда над проектом началась в конце 1999 года. Была создана ведомственная рабочая группа по разработке законопроекта. “МАМА-86” узнав о начатой работе, подготовила комментарии и передала их в рабочую группу. Держбуд пригласил к работе над проектом все заинтересованные стороны. Были проведены семинары, на которые приглашались представители НПО и заинтересованных сторон. Законопроект был вывешен в Интернете на странице Госстроя. На этапе рассмотрения законопроекта Верховной Радой по инициативе НПО “МАМА-86” были проведены общественные консультации и слушания по Законопроекту, в результате которых были собраны комментарии и поправки к законопроекту. Эти поправки были рассмотрены рабочей комиссией и частично вошли в законопроект. 10 января 2002 года Закон был принят во втором слушании Верховной Радой.

Сегодня в рамках технической помощи при финансовой поддержке АМР США в 8 городах Украины осуществляется “Программа модернизации муниципального водоснабжения”, которая основана на **вовлечении общественности в принятии важных решений на городском уровне** с использованием различных методов и инструментов. Во многих городах (Хмельницкий, Ивано-Франковск, Черновцы, Сумы, Кировоград, Тернополь и др.(3)) уже накоплен значительный опыт по налаживанию партнерских отношений между всеми заинтересованными сторонами на основе Координационных советов (Рабочих групп), которые имеют сбалансированный состав представителей производителей, исполнителей и потребителей услуг, работают на общественных началах.

НПО накопили значительный опыт организации участия общественности в подготовку местных программ реформирования водоканалов. В 1998 году в Артемовске, Донецкой области, Украина, общественная организация “МАМА-86-Артемовск” инициировала общественные консультации по программе городского совета “Улучшению питьевой воды до 2002 года”. В рамках этих обсуждений была сформирована инициативная группа из заинтересованных граждан и экспертов, которая подготовила рекомендации от общественности, касались вопросов реабилитации старых очистных сооружений и альтернативного источников водоснабжения. Эти рекомендации были переданы на рассмотрение сессией горсовета и были успешно приняты. Горсовет изыскал дополнительное финансирование для осуществления этих мероприятий. В 1999 году в городе были открыты 3 завода по разливу питьевой воды и начаты работы по реконструкции очистных сооружений.

Следует учитывать, что вовлечение общественности связано с определенными затратами как времени, так финансовых и кадровых ресурсов, поддержания определенного потенциала для работы с общественностью. Опросы общественного мнения, экспертные интервью, работа с группами представителей заинтересованных сторон сегодня могут быть широко применимы местными органами власти и другими организациями ННГ, с учетом необходимых знаний, кадрового потенциала и затрат.

Договоры

Кабинет Министров Украины (КМУ) принял Постановление от 30.12.1997 № 1497 “Правила предоставления населению услуг по водо- и теплоснабжению и водоотведению. Эти правила раскрывают и детализируют права и обязанности исполнителя и потребителя, устанавливают имущественные ответственности для субъектов правоотношений.

Этим постановлением КМУ утвержден Типовой договор (приложение 1).

В соответствии с законодательством с конечными потребителями должен быть заключен письменный договор на оказание коммунальных услуг, где фиксируются права и обязанности сторон, количественные и качественные параметры предоставляемых услуг, порядок оплаты.

Вместе с тем, на практике заключение договоров идет очень медленно, причем в нем не заинтересованы ни исполнители, ни потребители. Исполнители (ЖЭКи) не заинтересованы в подписании договоров из-за значительных объемов технической работы.

Потребитель так же не заинтересован в подписании таких типовых договоров, так как он не может вносить в него изменения. Если же договор заключается, то в нем фиксируется, что исполнитель (ЖЭК) не несет ответственности за качество услуг, отвечает за качество производитель, который не является стороной договора. Не каждый потребитель знает параметры качества предоставления услуги, какие существуют перерасчеты платы за некачественное предоставление услуг, и за что он несет ответственность. Практически во всех договорах на оказание коммунальных услуг наблюдается перекоп в сторону интересов организации поставщика.

Сегодня, чаще всего, потребители, которые проживают в частных домах, заключают договоры напрямую с водоканалами. В Тернополе и Львове идет процесс заключения договоров потребитель-водоканал.

Вместе с тем, в контексте реформ водного сектора, и для защиты прав, как потребителей, так и производителей, эффективными могут быть только оформленные договоры между заинтересованными сторонами, что требует совершенствования и детализации договоров, либо четкого законодательного определения ответственности.

Также эти отношения требуют установления системы справедливого начисления счетов за потребление услуг, что в значительной мере зависит от установления приборов учета (счетчиков домовых, индивидуальных). Требуется также четкое определение роли ЖЭКов и переход на контрактные отношения между городскими властями и водоканалами.

Разрешение споров и доступ к правосудию

Количество нарушений, выявленных территориальными ГАК России в 1998г. в сфере коммунальных услуг составило 4 тысячи и увеличилось по сравнению с 1997 г. в 1.2 раза (6). Стабильный рост жалоб населения на качество ЖКУ отмечают и общественные организации потребителей. Их доля в общем числе жалоб потребителей колеблется от 25% до 50%.

Судебное решение споров

Провозглашенные конституцией, закрепленные в законах и контрактах права граждан, в том числе и на качественную питьевую воду становятся правами не на бумаге, а на деле, если реализуется право на доступ к правосудию. Формально для потребителей открыт путь судебной защиты своих прав, однако из-за неэффективности судебной системы, потребители обращаются в суд только в случае причинения серьезного материального ущерба (6). Противоречивость и неполнота законодательства и неполнота контрактов создает идеальные условия для недобросовестного поведения сторон на всех стадиях.

Обычный путь разбирательства начинается с составления акта-претензии по поводу качества предоставления услуг. Форма типичного акта-претензии предусмотрена в приложении к Правилам предоставления населению услуг по водоснабжению (12). Этот акт направляется исполнителю, который в 5-дневный срок обязан принять решение или обоснованный отказ в удовлетворении претензии. Далее споры, не решенные в переговорах с исполнителем, разрешаются в судебном порядке.

Серьезным препятствием, связанным с обращением в суд, являются расходы (судебные издержки, гонорар адвоката, плата за анализы воды и т.п.). Эти виды расходов представляют для общественности существенную преграду. В Орхусской конвенции говорится, что государство должно способствовать устранению или уменьшению финансовых “препятствий” для доступа к правосудию. В некоторых странах приняты меры по их снижению.

Примеры решения вопроса об оплате судебных издержек

В соответствии со статьей 24 Закона Украины “О защите прав потребителей”, при обращении в суд, потребители освобождаются от уплаты госпошлины по искам, связанным с нарушением их прав.

В Словакии НПО освобождены от уплаты судебных издержек. (Орхусская конвенция, руководство по осуществлению).

В Австрии подача жалобы в связи с отказом в доступе к информации не влечет денежных расходов, и для ее подачи истцу нет необходимости обращаться за помощью к адвокату.

В США представители общественности, возбудившие дело в порядке обеспечения соблюдения законодательства в общественных интересах, могут не оплачивать расходы на защитника, даже если дело проиграно или прекращено.

Административные методы решения споров

Для защиты своих прав в досудебном порядке потребители этих услуг могут обращаться в органы местной исполнительной власти и их жилищно-коммунальные органы, а при получении не удовлетворяющих их ответов или отсутствии таковых в установленный месячный срок – в областное управление по делам защиты прав потребителей (13).

Широкое распространение получили административные пути решения споров, когда сторона обращается с жалобой в вышестоящий орган. Обычно в Украине процесс рассмотрения жалоб очень длительный и выматывающий. Вместе с тем, количество неплатежей, как и жалоб на предоставление некачественной услуги или не предоставление услуг растет.

Административное рассмотрение жалоб в Польше

В Польше бесплатное и оперативное рассмотрение может быть осуществлено вышестоящим административным органом, которому подчинен государственный орган, принявший первоначальное решение. Закон Польши предусматривает рассмотрение жалобы в течение одного месяца. По результатам рассмотрения заявитель может передать дело на рассмотрение административного суда. Эта процедура не дорогая, но может занимать год, прежде чем будет вынесено окончательное решение.

Незнание своих прав, непонимание ценообразования на услуги, отсутствие необходимой и доступной информации лишает потребителей способности противостоять неправомерным действиям со стороны водоканалов, ЖЭКов и защитить себя в сложных условиях рыночных преобразований. Значительную помощь в предоставлении юридических консультаций и разрешении ситуаций связанных с защитой прав могут играть НПО.

Юридические консультации НПО для населения Одессы и Киева

В 2001 году в рамках проекта “Экотелефон”, который ведет экологическая НПО “МАМА-86” в Киеве и Одессе начали работать юристы по оказанию бесплатных юридических консультаций в сфере экологических прав. В Одессе, работая с вопросами граждан о выставлении штрафов и доплат на коммунальные услуги в микрорайоне Лузановка, были установлены грубые нарушения прав потребителей. В одном только микрорайоне Одессы, Лузановка, где проживает 10 тыс. человек, за 1998-2001 годы населению были неверно выставлены счета за жилищно-коммунальные услуги, в том числе за водоснабжение, на сумму эквивалентную 40 тыс. USD. Сегодня усилиями НПО “МАМА-86-Одесса и комитета самоуправления микрорайона Лузановка при поддержке областного управления по защите прав потребителя было достигнуто решения этого вопроса о возврате незаконно выставленных счетов по оплате пока только одного дома (1 тыс. USD) за период 1998-1999.

Переговоры с неплательщиками и «мягкие» формы решения споров

Неопределенность и безответственность отношений водоканал –потребитель со стороны потребителя выражается в невыполнении обязанности платить за услуги. Потребители, ощущая собственную безнаказанность, предпочитают оплачивать коммунальные услуги по остаточному принципу.

В решении проблемы неплатильщиков. При отсутствии технической возможности отключения неплатильщиков водоканалы должны решать проблему неплатежей путем установления удобной для потребителя и четкой системы приема оплаты за коммунальные услуги и усиления индивидуальной работы с потребителем, предоставлять информацию о порядке расчета, напоминания о сроках оплаты и

предупреждение о возможных штрафных санкциях путем рассылки предупреждений о неуплате (“досудебных предупреждений”).

Важным моментом организации такой работы является создание абоненского отдела при водоканалах, что позволяет получать деньги от населения напрямую. В этой работе могут участвовать общественные организации, оказывая посильную помощь в рассылке уведомлений, проводя информационную работу с населением, выясняя путем общественного опроса причины неплатежей.

Образование населения и потребителей

Осознанное отношение населения к проблемам питьевой воды и водного сектора способствует решению этих проблем и повышению эффективности мероприятий, направленных на их решение. Государство должно проводить обширную информационно-просветительскую кампанию в этой области.

В Украине сегодня нет обязательных предметов в школах по экологии, устойчивому развитию, основам рационального использования природных ресурсов, а также по демократии и укреплению социального общества. Введение таких курсов могло бы способствовать созданию основ знаний у растущего поколения.

Во времена Советского Союза достаточно широко использовалась просветительская работа с помощью плакатов и распространения через ЖЭКи наглядной агитации. В 60-х -70-х годах почти не было дома, где бы ни висел плакат-напоминание жильцам: “Уходя- проверь кран!”. Сегодня эти элементы просветительской работы почти отсутствуют. На это просто никто не выделяет денег. Хотя есть инициативы и со стороны местных властей и водоканалов. Так Киевский водоканал в рамках образовательной работы выпустил в 1999 году за свои средства значительное количество детских тетрадей, на обложке которых была информация о рациональном использовании воды в доме. Эти тетради были бесплатно розданы ученикам школ Киева. Харьковский водоканал издал популярную книжку для детей о водоснабжении города. Возрастает роль использования Интернета и СМИ в такой пропагандистской работе.

Работа с детьми

К Международной конференции по воде в Бонне (декабрь 2001 года) Объединение Защиты водоемов Германии при финансовой поддержке Министерства защиты окружающей среды Германии и Федерального управления защиты окружающей среды Германии было подготовлено веселое популярное издание на 7 языках “Увлекательный путь водных капель” в серии публикаций.

Важную роль в повышении знаний населения о проблемах питьевой воды играют общественные экологические организации. Работая на местах, эти организации собирают информацию о проблемах воды в целом и на местах, проводят независимые исследования качества воды и состояния источников водоснабжения, собирают базы данных по проблемам и их решениям, в частности по коллективным и индивидуальным

методам доочистки питьевой воды. На основе этих материалов готовятся листовки, буклеты, брошюры для информационно-просветительской работы среди различных групп населения.

Роль НПО в образовании населения и потребителей в Украине

В рамках кампании “Питьевая вода в Украине”, которую проводит Всеукраинская экологическая организация “МАМА-86” за четыре года подготовлено несколько десятков различных информационных материалов о проблемах качества питьевой воды, рационального водопользования, загрязнения питьевой воды, путях повышения качества питьевой воды. “МАМА-86” ведет образовательную кампанию в 10 городах Украины, где работают региональные организации, так же и в сельской местности. В рамках этой кампании проводятся лекции для учителей и врачей, уроки и выставки для школьников и студентов, беседы с населением. Готовятся статьи в газеты, передачи на радио и телевидении.

Большое значение в отношении активизации участия населения имеет обмен знаниями и опытом позитивных решений водных проблем с участием общественности. Часто НПО выступают инициаторами проведения пилотных демонстрационных проектов, связанных с решением проблем на местах. МОВ обязаны поддерживать и содействовать внедрению этих гражданских инициатив.

Рекомендации

Государство, местные органы власти и водоканалы обязаны обеспечить процесс постоянного, прозрачного, понятного и правдивого предоставления информации общественности. Они также должны создать условия и активно вовлекать общественность и потребителя в подготовке решений в городском водном секторе, осознавая, что участие заинтересованной общественности повышает качество принимаемых решений и способствует их эффективному воплощению.

Сознательный гражданин-потребитель обязан своевременно оплачивать полученные услуги, рационально использовать питьевую воду, содержать в надлежащем техническом и санитарном состоянии сети и оборудование, вовремя сообщать о неисправностях, не противодействовать осуществлению контроля за техническим состоянием инженерного оборудования в квартирах и не допускать загрязнения источника питьевого водоснабжения. Сознательное отношение к своим правам и обязанностям позволяет потребителю активно участвовать в развитии взаимоприемлемых отношений с водоканалом, тем самым способствуя проведению реформирования сектора.

Важную роль в налаживании отношений между всеми заинтересованными сторонами, в проведении информирования и образования населения, проведении межсекторальных обсуждений вопросов реформирования водного сектора могут и играют общественные организации – наиболее активная, организованная и подготовленная часть населения.

Законодательная база и регулирование

Реализация Орхусской конвенции дает закрепление механизмов и процедур информирования и общественного участия в принятии важных решений и доступа граждан к правосудию в защите прав на безопасную питьевую воду и адекватное водоснабжение и водоотведение. Нормы Орхусской конвенции предполагают предоставление реальных механизмов свободного, прозрачного и бесплатного информирования общественности, обеспечение участия общественности в обсуждении, учете общественного мнения при принятии важных решений, связанных с реформированием сектора; облегчение доступа граждан к правосудию в защите их потребительских прав.

Государство должно играть ведущую роль в обеспечении социальных и законодательных реформ, которые должны опережать реформирование сектора ЖКУ, в том числе и городского водообеспечения в ННГ:

- развитие законодательной базы по определению статуса водоканалов как локальных монополий;
- создание системы четкого государственного регулирования деятельности в сфере водоснабжения и канализации создание эффективных органов регулирования на местном уровне;
- проведение открытой политики ценообразования на ЖКУ;
- переход на оформление правовых отношений Водоканал-Потребитель на основе типовых договоров;
- гарантирование права потребителя на качественную питьевую воду, решение вопросов доступности услуги водоснабжения и водоотведения, проведение социальных программ и создание механизмов защиты прав граждан
- информирование населения и воспитание граждан, вовлечение потребителя в процесс реформирования сектора и повышение сознательного отношения к проблемам питьевой воды.

Механизмы участия в разработке и реализации программ, планов и проектов

Обсуждение проблем водоснабжения и возможных путей решения путем широкого вовлечения заинтересованной общественности в обсуждение планов реформирования водоснабжения и отдельных проектов. Эффективность этих обсуждений зависит от своевременного информирования, предоставления необходимой информации на ранних этапах подготовки проектов решений, когда открыты все возможности участия общественности, выявления ее отношения к рассматриваемому вопросу.

Общественные слушания можно рассматривать как эффективный механизм рассмотрения вопросов планирования деятельности ВКХ, как и в целом для рассмотрения планов действий по гигиене окружающей среды, где вопросы питьевой воды сегодня определяются как приоритетные направления деятельности. Право граждан на инициацию и проведение общественных слушаний по вопросам питьевого водоснабжения уже закреплено в законе о питьевой воде Украины.

Общественные слушания имеют совещательно-информационную функцию, решения общественных слушаний носят рекомендательный характер, должны быть рассмотрены и приняты во внимание структурами, принимающими решения. Вместе с тем, должна быть законодательно разработана и процедура их проведения. Наиболее важными темами для общественных слушаний являются

- общие планы развития общины
- приемлемый и доступный уровень обслуживания
- тарифы и нормативы (экспертная оценка тарифов на местном уровне)
- альтернативные формы обслуживания
- участие частного сектора.

Обязательно участие общественности в обсуждении договоров на участие частного сектора в реформировании водного сектора. Участие частного сектора в реформировании водного сектора должно проходить на основе открытых тендеров с широким информированием потребителей о возможных изменениях тарифов на услуги, проведением общественных слушаний по вопросам планирования работы ЖКХ. Сегодня эти процедуры должны быть закреплены законодательным способом.

Консультативные советы и прочие административные формы являются неформальными постоянными или временными структурами. Во многих случаях работа таких неформальных групп зависит от состава, информированности, заинтересованности и ответственности ее участников. Такие группы эффективно работают, если созданы на принципах демократии участия, прозрачности и открытости.

Плодотворно работают временные группы по решению конкретных проблем (обсуждение программ улучшения работы городского водного сектора, реформирования водоканала). Работа таких групп способствует налаживанию обмена мнениями и мобильного информирования всех заинтересованных сторон. Работа таких групп строится на общественных началах и оказывается эффективной как в отношении затрат времени, человеческих и финансовых ресурсов, так и получении оптимальных вариантов решений.

Согласно Орхусской конвенции, информация об экологических проблемах и их решении должна предоставляться на самых ранних этапах процесса принятия решения, когда открыты все возможности влияния на процесс.

Согласно Орхусской конвенции, планирование производства, связанного с водоснабжением и водоотведением должно проходить с предоставлением информации о таких планах и с участием общественности в обсуждении таких планов. В этом случае предполагается проведение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и широкое информирование общественности о результатах. Подобные процедуры (ОВОС) предусмотрены МФИ (пример ЕБРР) и должны быть закреплены в законодательстве стран ННГ, ратифицировавших Орхусскую конвенцию при гармонизации своего законодательства.

Информация о работе отрасли и качестве питьевой воды

Обнародование национальных докладов по состоянию в водном секторе представляется важным шагом в повышении информирования на государственном уровне.

Обязательность открытой отчетности водоканалов (опыт Нидерландов) должна войти в нормы нашей жизни и быть закреплена на уровне договоров между МОВ и водоканалами.

Даже при отсутствии механизма контроля качества воды в кране, необходимо, чтобы потребители знали о возможных отклонениях качества воды, путях доочистки ее или наличии доступных альтернативных решений проблемы. Эффективность информирования во многом зависит от того, насколько оно отвечает интересам и удовлетворяет потребности в информации населения. Поэтому выбор информации, формы и частота ее предоставления должны быть основаны на изучении потребительского спроса в этой сфере.

Водоканалы и местные органы власти обязаны предоставлять регулярно, открыто и доступно информацию о качестве питьевой воды в городе, с перспективой перехода от коллективного информирования к индивидуальному (пример США), акцентируя внимание населения на возможные проблемы качества питьевой воды, связи их со здоровьем и пути решения. Сегодня такая информация должна регулярно (раз в месяц) предоставляться населению с помощью СМИ, для расширения свободного доступа к информации перспективным становится развитие использования Интернета.

Цена на воду

Разъяснения по вопросу цено- и тарифообразования на услуги может в значительной степени способствовать установлению доверительных и конструктивных отношений населения с органами власти и водоканалами.

Обязательным моментом работы с общественностью при решении таких задач, как изменение цен и тарифов, должны стать изучения общественного мнения, возможности и желания платить за улучшение качества услуги.

Утверждению тарифов и типовых договоров на оказание услуг должны предшествовать общественные консультации. Необходимо обеспечить прозрачность ценообразования (тарифов и норм потребления) на услуги водоснабжения. Это предполагает разработку и открытое предоставление регулирующим органом методик расчета тарифов и вовлечение независимых экспертов в экспертизу расчетов (14).

Центральный орган исполнительной власти в сфере питьевого водоснабжения должны определять минимальную потребность в питьевой воде для каждого гражданина – как основу права каждого на доступ к питьевой воде. Местные органы власти должны устанавливать нормы потребления централизованного водоснабжения населением данного населенного пункта, не меньше, чем минимальных потребностей. Они также должны обеспечивать доступность оплаты цен на воду, определяя пути защиты наиболее уязвимых слоев населения.

В этом отношении лучшими могли быть тарифы дифференцированные на основе дохода и связанные с реальным количеством потребленной воды.

Вместе с тем, сегодня необходимо уже переходить на детальные счета, где существует минимум обязательных показателей по предоставленной услуге и ее оплате.

Договоры и решение споров

Важным моментом в информировании потребителя и защиты прав сторон должно стать подписание прямых договоров между потребителем и производителем услуг. В законодательстве многих стран ННГ закреплено положение о договорах. Вместе с тем, проблема разделения ответственности должна решаться государством либо путем большей детализации договоров и четкого определения прав и обязанностей сторон на уровне контрактов, либо путем более четкого законодательного определения ответственности.

Введение повсеместные прямые договоров возможно при урегулировании вопроса установления системы справедливого начисления счетов за потребление воды, что реально может быть достигнуто при налаживании учета воды на всех этапах от водозабора до подачи в дом и квартиру.

При прямых отношениях водоканал-потребитель роль ЖЭКа –посредника может быть перераспределена, таким образом, что водоканал станет выполнять внутридомовые работы по поддержанию в порядке систем и приборов водоснабжения и водоотведения. Для чего водоканалы должны создать соответствующую службу и собрать специалистов. Либо при тех условиях, которые существуют сейчас, когда ЖЭКи выступают в роли посредника, эти организации должны стать заинтересованной стороной.

Совершенствование договорной дисциплины и механизмов ответственности предполагает:

- жесткое разграничение сфер ответственности между эксплуатирующими организациями различных видов и уровней, чтобы потребитель понимал, к кому обращаться с претензией;
- все отношения конечных потребителей с организациями, предоставляющими услуги, должны быть оформлены договорами, где четко прописаны механизмы ответственности сторон за неисполнение условий договора;
- соответствие качества услуг должно проверяться на стадии конечного потребления (качество воды в кране).

Развитие прямых договоров между потребителем и производителем услуг должно способствовать упрощению процедуры разрешения спорных ситуаций, что предполагает обязательную разработку механизмов автоматического перерасчета стоимости услуг в случае несоответствия качества предоставляемых услуг стандартам.

Особое место в должно быть отведено работе с запросами населения, общественных организаций, отдельных граждан. Для ведения работы с запросами, жалобами населения целесообразно создавать центры/отделы по связям с общественность при водоканалах, а также информационные службы ответов на вопросы потребителей - "горячие телефонные линии".

Доступ к правосудию в вопросах водного сектора требует от государства поднятия эффективности работы существующей судебной системы. В складывающихся условиях должны быть созданы эффективные, оперативные и требующие минимальной оплаты системы рассмотрения и консультирования граждан. Необходимо уделить особое внимание несудебным и более «мягким» формам решений споров на основе прямых контактов и переговоров. Значительное признание получили управления по защите прав потребителей при городских и областных администрациях.

Образование населения

Постоянное образование населения, подготовка кадров для реформирования водного сектора - это задача государства.

Государство и общественные организации должны информировать населения и организаций-потребителей по вопросам прав потребителей.

Таблица 1. Основные проблемы вовлеченных сторон и пути их урегулирования

Сторона	Проблемы	Задача	Кто вовлечен в решение	Пути решения
Население	Низкое качество услуги и надежность предоставления услуги	Улучшение качества	Национальные местные органы власти	Инвестиционные программы, бюджетные средства, организация альтернативного водоснабжения, реформирование водоканала, привлечение частной фирмы
			Водоканал	Совершенствование технологий водоподготовки, водопроводных сетей
			ЖЭК	Ремонты внутридомовых сетей
	Постоянный рост цен	Повышение платежеспособности населения	Правительство	Социальные реформы в стране, интегрированный подход в проведении секторальной тарифной политики, программы социальной защиты
			Экономия воды	Местные органы власти
	Отсутствие прозрачности в принятии решений	Вовлечение населения в процесс принятия решений на всех уровнях		Местные органы власти
			Водоканалы	
	Низкая осведомленность о правах потребителей и методах правосудия	Знание прав, обязанностей и путей отстаивания этих прав	Местные органы власти, управления по защите прав граждан, юр. консультации, НПО, ЖЭКи	Образовательная работа среди населения, бесплатные юридические консультации, информирование через СМИ, расширение консультационных центров по защите прав потребителей.

Водоканал	Неоплата платежей потребителями	Повышение поступлений по счетам	ЖЭК	Работа с неплательщиками Повышение ответственности
			Водоканал	Повышение качества услуг, отключение неплательщиков заключение контрактов
			Потребитель	Заключение контрактов
	Низкая осведомленность потребителей и государства о реальных ценах	Определение реальной цены на услуги	Государственные органы власти	Информирование, согласование расчетных методик и формул ценообразования
			Местные органы власти	Информирование, утверждение тарифов
			Население	Информирование
	Бремя обеспечения соц. защиты	Выполнение обязательств	Местные органы власти	Выполнение обязательств по субсидиям и бюджетным инвестициям, ликвидация льгот, контрактные отношения
Отсутствие знаний и опыта работы с частным сектором		МФИ, доноры, независимые эксперты, НПО, профсоюзы	Экспертные консультации, изучение и обмен опытом, доступ к мировой практике	
Местные органы власти	Бремя городского бюджета	Снятие нагрузки на бюджет	Водоканал	Контрактные отношения с производителем услуг, определение приоритетов распределения бюджета, регулирование сектора, определение реальных потребностей города, целевых показателей
			МФИ, доноры	Инвестиционные проекты
	Низкая платежеспособность населения		Население	Правильная тарифная политика, целевые субсидии, работа со всеми группами населения, счетчики
	Отсутствие знаний и возможностей реформирования сектора	Повышение потенциала для реформ	МФИ, доноры, независимые эксперты, международные профсоюзы и организации	Ознакомление с международным опытом: модели, пути, возможности ЧС, участия общественности: тренинги, семинары, открытое обсуждение с общественностью