



**А. В. Григорович**  
кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування  
Хмельницького університету управління та права

УДК 338.46 (477)

## НАУКОВО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ РОЗРОБКИ ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА МІСТА

*Розкрито програмне управління регіональним розвитком міста як об'єктивну необхідність для вирішення різноаспектних завдань житлово-комунального господарства. Опрацьовано методику розробки програми розвитку ЖКГ міста.*

**Ключові слова:** житлово-комунальне господарство, програми розвитку, дерево цілей, дерево програми розвитку житлово-комунального господарства.

У регіональному управлінні особлива роль належить програмно-цільовому методу. Програми соціально-економічного розвитку регіону, міста розробляються на основі чинних методичних рекомендацій. Однак такі методичні матеріали передбачають висвітлення розвитку житлово-комунального господарства (далі — ЖКГ) у вкрай обмежених обсягах і у нинішньому форматі не виконують необхідних завдань щодо програмування його розвитку. Це стосується теорії формування програм розвитку ЖКГ, застосування нових підходів до їх реалізації, методів відбору й обґрунтування показників тощо.

Дослідженням питань програмного і програмно-цільового планування та управління економікою країни, регіону, проблем житлово-комунального господарства займалися відомі вчені: Б. М. Данилишин, М. І. Долішній, С. І. Дорогунцов, О. А. Карлова, Т. М. Качала, Т. М. Кришталь, Т. Л. Миронова, Г. І. Онищук, В. І. Піла, Д. М. Стеченко та інші.

Хоча певні теоретичні та практичні аспекти функціонування житлово-комунального господарства вивчалися у працях вітчизняних і зарубіжних науковців, однак теоретичні та практичні проблеми розробки і реалізації програм розвитку житлово-комунального господарства для регіонів різного таксономічного рівня вимагають подальшого опрацювання.

*Метою статті є розроблення методичних основ підготовки програми розвитку житлово-комунального господарства міста на довгостроковий період.*

У регіональному управлінні особлива роль належить програмно-цільовому методу. З його допомогою можна успішно вирішувати різноаспектні завдання розвитку господарства, галузей та регіонів. Адже кожна програма передбачає доведення до конкретних виконавців відповідних завдань та реалізацію заздалегідь відпрацьованих її елементів, чітке визначення обсягів, джерел фінансування та строків.

Програми економічного і соціального розвитку регіону (міста) в Україні розробляються відповідно до законів України “Про місцеві державні адміністрації” [1], “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] та згідно з методичними рекомендаціями [3; 4; 5]. Ці програми є дієвим інструментом місцевих органів влади з регулювання та управління соціально-економічними процесами на території.



Науково-організаційною основою їх розробки виступають “Методичні рекомендації з розробки програми соціально-економічного розвитку регіону” [3], “Методичні рекомендації з розробки програм соціально-економічного і культурного розвитку міста та адміністративного району” [5], “Методичні рекомендації щодо розроблення та реалізації регіональних, районних, міських та селищних програм реформування і розвитку житлово-комунального господарства територіальних громад” [4].

Програма соціально-економічного і культурного розвитку міста та адміністративного району є взаємоув’язаною системою цільових орієнтирів, а також заходів для їх досягнення та забезпечення економічного і культурного розвитку територій. У процесі реалізації програми передбачається на основі задіяння ринкових методів регулювання соціально-економічного розвитку міста забезпечити покращення життєдіяльності населення шляхом підвищення ефективності функціонування продуктивних сил, впровадження ресурсо- та енергозберігаючих технологій, концентрацію зусиль на перспективних напрямках діяльності.

Програма соціально-економічного розвитку міста при опрацюванні її на короткостроковий (1–2 роки), середньостроковий (3–5 років) та довгостроковий (понад 5 років) періоди повинна базуватись на матеріалах аналізу соціально-економічного розвитку території та визначення основних проблем, що підлягають вирішенню. Далі встановлюються цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку для наступного (проектного, планового) періоду, визначаються найважливіші показники соціально-економічного розвитку, включаючи показники діяльності підприємств і організацій, що є об’єктами комунальної власності, подається перелік заходів з реалізації соціально-економічної політики, терміни виконання та конкретні виконавці.

Але слід зазначити, що у Методичних рекомендаціях з розробки програми соціально-економічного і культурного розвитку міста та адміністративного району житлово-комунальне господарство висвітлюється обмежено, де наводиться лише характеристика загального житлового фонду міста та його розміри, що припадають на одного жителя, обладнання водопроводом, каналізацією та центральним опаленням, введення в експлуатацію житлових будинків та деякі другорядні дані. Але підготовка якісної, дієвої програми вимагає додаткових відомостей та спеціальних статистичних даних. Тобто методичні рекомендації у нинішньому форматі не виконують повноцінно своїх функцій щодо програмування розвитку ЖКГ на коротко-, середньо- і довгостроковий періоди.

Значно прийнятнішими, з практичної точки зору, є “Методичні рекомендації щодо розроблення та реалізації регіональних, районних, міських та селищних програм реформування і розвитку ЖКГ територіальних громад” [4]. Вони містять визначення мети та цілей програми, основні завдання та заходи, що підлягають реалізації у сфері організації ефективного управління житлово-комунальним господарством: забезпечення беззбиткового функціонування підприємств, поглиблення демонополізації, технічне переоснащення, запровадження енергозберігаючих технологій тощо. Наводиться перелік першочергових проектів, спрямованих на здійснення програмних завдань щодо житлового фонду, системи водозабезпечення і водовідведення, тепlopостачання, розвитку наземного електротранспорту, підвищення якості послуг. У сукупності з рекомендованими механізмами реалізації програм, які передбачають удосконалення нормативно-правового, інституціонального та організаційного забезпечення, ця методика повинна забезпечувати якісне опрацювання програмних документів для ЖКГ.

Разом з тим об’ємність та деталізованість усіх без винятку елементів методики складання програм надзвичайно розширює обсяг робіт та ускладнює отримання кінцевих результатів для регіональних, міських, районних та селищних програм розвитку ЖКГ. Отже, невідкладним можна визнати завдання уточнення елементів



теорії та основних методологічних положень з розробки матеріалів програми розвитку житлово-комунального господарства безпосередньо для міста.

Головною у розвитку ЖКГ міста є необхідність забезпечення потреб фізичних та юридичних осіб у житлі, теплі, воді і водовідведенні, електроенергії тощо. Значущість послуг житлово-комунального господарства підсилюється зростанням обсягів їх споживання у зв'язку з підвищенням рівня життя населення, розвитком підприємництва та гуманітарної сфери, диверсифікацією самих послуг та робіт, які виконуються для задоволення попиту.

Генеральна мета може конкретизувати дві цілі:

- 1) потреби у житлових і нежитлових приміщеннях;
- 2) потреби у комунальних послугах.

При побудові дерева цілей забезпечення потреб населення у житлово-комунальних послугах необхідно дотримуватись певних методологічних принципів:

- вертикального і горизонтального розгортання генеральної мети;
- декомпозиції генеральної мети до рівня, який межує з альтернативними

заходами;

- підпорядкування цілей вищого і нижчого рівнів;
- взаємоув'язки всіх цілей;
- співставності цілей одного рівня за масштабами;
- ранжування цілей за ступенем важливості.

Для практичної реалізації дерева функціональних цілей його необхідно перебудувати у реально існуючі або потенційно можливі для досягнення об'єкти чи предмети, або їх групи. У такому разі визначені цілі усіх рівнів будуть матеріально наповнені і в кінцевому підсумку складатимуть дерево предметних цілей. Таке дерево вибудовується відповідно до визначених принципів дерева функціональних цілей. Особливістю ж є те, що кожній функціональній цілі може відповідати не одна, а декілька предметних цілей, які орієнтовані на здійснення однієї і тієї ж функції.

Характерно, що дереву предметних цілей можуть бути властиві кілька рівнів. Для здійснення одного комплексу функцій формується один або декілька варіантів реалізації предметних цілей. У такому разі проводиться пошук прийняттого варіанта шляхом логічного відбору із застосуванням функціонально-предметної матриці. Досить детальний опис застосування цього методу наводять спеціалісти з програмування та пропонують зафіксувати у підметі матриці (макеті таблиці) існуючі та можливі системи предметних цілей, здатних забезпечити реалізацію вихідної цілі програми, а у присудку матриці — цілі нижчого рівня функціонального дерева цілей програми. У місцях перетину стовпців та рядків ставляться коефіцієнти, які дорівнюють одиниці для того випадку, коли цілі досягнуті, або дорівнюють нулю у протилежному випадку.

Вибір дерева предметних цілей можна вважати завершеним, якщо задані функції реалізовані. Але одному дереву функціональних цілей може відповідати декілька варіантів речовинних систем. Цілком логічно, що найбільш ефективний варіант доцільно використати при опрацюванні програми. Дерево предметних цілей можна вважати збудованим остаточно, якщо у наступному рівні деталізації можна представити методи його створення. У цьому випадку вони стануть складовими предметного дерева цілей.

За структурою побудови предметне дерево цілей розвитку житлово-комунального господарства міста певним чином відрізняється від функціонального за змістом (рис. 1). Основним завданням житлово-комунального господарства та предметною ціллю є найповніше задоволення потреб у житлово-комунальних послугах. У такому вигляді мета зумовлена неподільністю потреб у послугах та їх споживанні.

Саме тому першим двом цілям “потреби у житлі” та “потреби у комунальних послугах” відповідають перші дві цілі предметного дерева цілей — “надання послуг



по забезпеченню житлом” та “надання комунальних послуг”, а цілям щодо потреб у житлі (державному, комунальному, приватному) та потребам у забезпеченні послугами (теплом, електроенергією, водою, водовідведенням тощо) відповідають цілі другого рівня з надання відповідного рівня послуг.

Третій рівень передбачає конкретизацію покриття потреб у житлі за рахунок нового будівництва, реконструкції об’єктів та ремонту. Відповідно потребу в комунальних послугах щодо тепла передбачається визначати напрямками її задоволення — використання тепла ТЕЦ, районних котельень та інших джерел.

На наступному рівні предметного дерева цілей можуть бути використані показники, які відображають у диверсифікованому вигляді, видів житла та різновиди послуг, що відповідають сучасним вимогам.

Зважаючи на ключові положення програмно-цільового підходу, можна зробити таке узагальнення: *під програмою розвитку житлово-комунального господарства слід розуміти комплекс соціально-економічних, виробничих, організаційних заходів, які орієнтовані на розвиток окремих галузей для задоволення потреб фізичних і юридичних осіб у приміщеннях (житлових і нежитлових) та комунальних послугах.*

Глобальна мета програми розвитку ЖКГ включає ряд підцілей, які взаємопов’язані та разом спрямовані на реалізацію головної, глобальної цілі. Програму доцільно розглядати як послідовне перетворення цілей у заходи і завдання або як цільову систему, що реалізується для отримання кінцевого результату. Реалізація системи може здійснюватися за декількома технологічними варіантами. Завдяки представленню програми у вигляді дерева цілей з’являється можливість структурувати цілі у заходи і завдання по їх досягненню. Разом з тим слід зазначити, що межі переходу від заходів до завдань і від завдань до необхідних ресурсів завжди умовні, оскільки визначальною мірою вони залежать від специфіки внутрішнього і зовнішнього середовища програми та сформульованих цілей.

У той же час можливості забезпечення програмних завдань ресурсами завжди визначаються наявністю останніх. Тому при формуванні програми розвитку житлово-комунального господарства міста одночасно повинна проводитись робота з виявлення та вивчення і оцінки ресурсів, які необхідні для повномасштабного забезпечення її виконання. У науково-методичному плані підходи щодо побудови дерева програми та дерева цілей ідентичні.

У процесі формування програми розвитку житлово-комунального господарства міста повинні використовуватись сучасні методи дослідження: системного підходу, статистичного аналізу, методи автоматизованої обробки економічної інформації, структурно-логічного узагальнення, експертних оцінок, моделювання тощо. Доцільно також залучати профільних фахівців управління житлово-комунального господарства місцевої виконавчої влади, державних науково-дослідних установ.

При формулюванні заходів і завдань програми поряд з визначенням експертів з вирішення питань технічного забезпечення та технології виробництва, оцінки прогнозних розрахунків тощо повинні залучались і використовуватись проектні дані, результати економічних досліджень, нормативи, результати науково-аналітичних досліджень діяльності житлово-комунального господарства як у нашій країні, так і за кордоном.

У скороченому вигляді опрацьований нами варіант дерева програми розвитку житлово-комунального господарства міста включає кілька взаємопов’язаних рівнів у вигляді підпрограм, заходів і завдань (рис. 2).

Заходи за своїм змістом мають прикладний характер, що забезпечує перехід від функціональних і предметних потреб до цілком конкретних завдань та необхідних ресурсів для їх здійснення. Особливість дерева програми полягає у його практичній орієнтації на надання населенню житлово-комунальних послуг відповідної якості та згідно з існуючими потребами на основі розвитку складових підкомплексів.

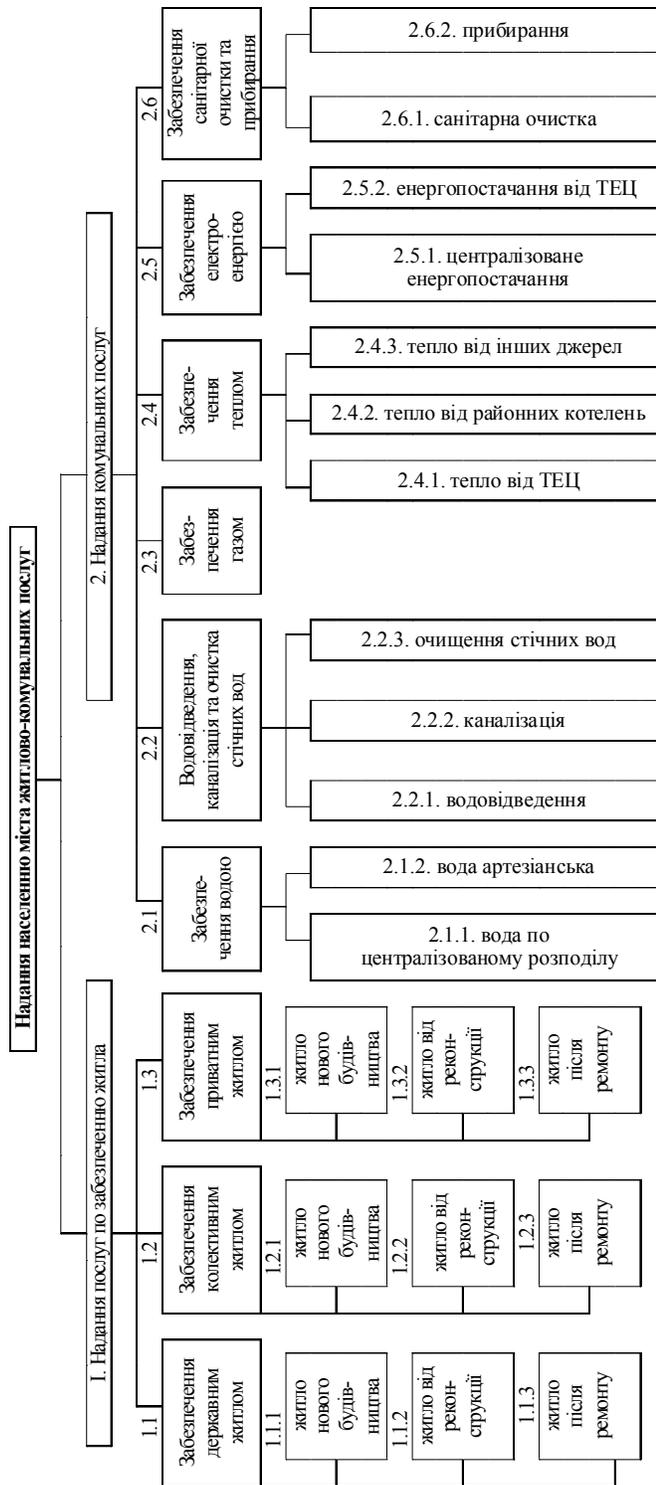


Рис. 1. Дерево предметних цілей по наданню житлово-комунальних послуг населенню міста

Примітка. Складено автором.



Вказана ідея конкретизована у назві підпрограм першого рівня — “Розвиток підкомплексів” ЖКГ міста, яка відображена у відповідних підпрограмах розвитку окремих підкомплексів. Кожен з них включає групи відповідних підприємств і споруд, які об’єднані основним призначенням — наданням житлово-комунальних послуг задля забезпечення потреб населення, яке проживає на території міста.

Однак реалізація кожної з підпрограм пов’язана із здійсненням специфічних заходів. Так, розвиток підкомплексів житлового господарства вимагає віднайдення джерел значних фінансових ресурсів для нового будівництва, ремонту та реконструкції міста. Оскільки житло може бути державним, колективним або приватним, необхідно вирішувати питання фінансування за рахунок коштів державного, місцевого бюджетів, іноземних інвестицій, кредитів банків, коштів фізичних та юридичних осіб відповідно.

Дуже специфічні можливості реалізації підпрограми 1.1. “Житлово-експлуатаційні послуги” (рис. 2), пов’язаної з реалізацією заходів (1.1.1–1.1.3) з розвитку завдань та надання житлових послуг.

Підпрограма 1.2. “Комунальні послуги” передбачає здійснення заходів (1.2.1–1.2.6) з розвитку та виконання завдань із забезпечення водою, водовідведенням, газом, тепловою та електричною енергією, санітарної очистки міста. Значення реалізації завдань по водопостачанню та водовідведенню зростає відповідно до збільшення обсягів їх споживання. Обсяги споживання електроенергії та теплової енергії безпосередньо залежать від рівня життя населення, динаміки його реальних доходів, тривалості опалювального сезону, графіка подачі, технічного стану мереж тощо.

Особливістю дерева цілей програми розвитку житлово-комунального господарства міста є те, що програмні завдання підпрограм першого рівня по розвитку підкомплексів, які безпосередньо забезпечують надання населенню профільних послуг, значною мірою залежать від реалізації завдань підпрограми другого рівня — “Реформування ЖКГ”.

Науковці та практики сходяться в тому, що головним напрямком виведення з кризи житлово-комунального господарства є докорінна зміна не лише системи управління, але й реформування організаційно-економічного механізму. Тому серед підпрограм другого рівня (“Реформування ЖКГ”) передбачаються до реалізації підпрограми 2.1. “Підвищення якості та зниження собівартості житлово-комунальних послуг” та 2.2. “Удосконалення механізмів фінансування”, які є ключовими. Вирішення проблеми підвищення якості та зниження вартості послуг (підпрограма 2.1) вимагає диверсифікації власності у житловій сфері (2.1.1). Одним з її перспективних напрямків виступає створення в межах єдиного комплексу нерухомого майна об’єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) (2.1.2). Це дозволить захистити права власників щодо впливу на вартість і якість наданих послуг, а також створить умови для залучення додаткових джерел фінансування догляду за житлом. Не менш важливим є здійснення на практиці демонополізації сфери обслуговування житлового фонду (2.1.3) і формування дієвого ринку послуг. Практика підтверджує, що для створення ефективного механізму управління житловим фондом необхідно чітко встановити функції власника житлового фонду і делегувати функції управління спеціалізованим організаціям (2.1.4).

У підпрограмі другого рівня 2.2. “Удосконалення механізмів фінансування ЖКГ” завдання орієнтуються на створення стійкої та достатньої фінансової бази житлово-комунального господарства міста. Передбачається запровадження більш прогресивної системи оплати житлово-комунальних послуг при одночасному підвищенні відповідальності усіх суб’єктів за здійснення платежів (2.2.1–2.2). Не менш важливим елементом є удосконалення системи ціноутворення на послуги житлово-комунального господарства (2.2.3), які мають включити витрати на здійснення капітального ремонту, страхування житла, диференціацію оплати житла залежно від його споживчих якостей тощо. Повинні бути враховані та належним



чином реалізовані заходи соціального спрямування, зокрема надання пільг певним категоріям громадян на оплату житлово-комунальних послуг, залучення адресної соціальної оплати для сімей з низькими доходами, здійснення захисту прав споживачів житлово-комунальних послуг.

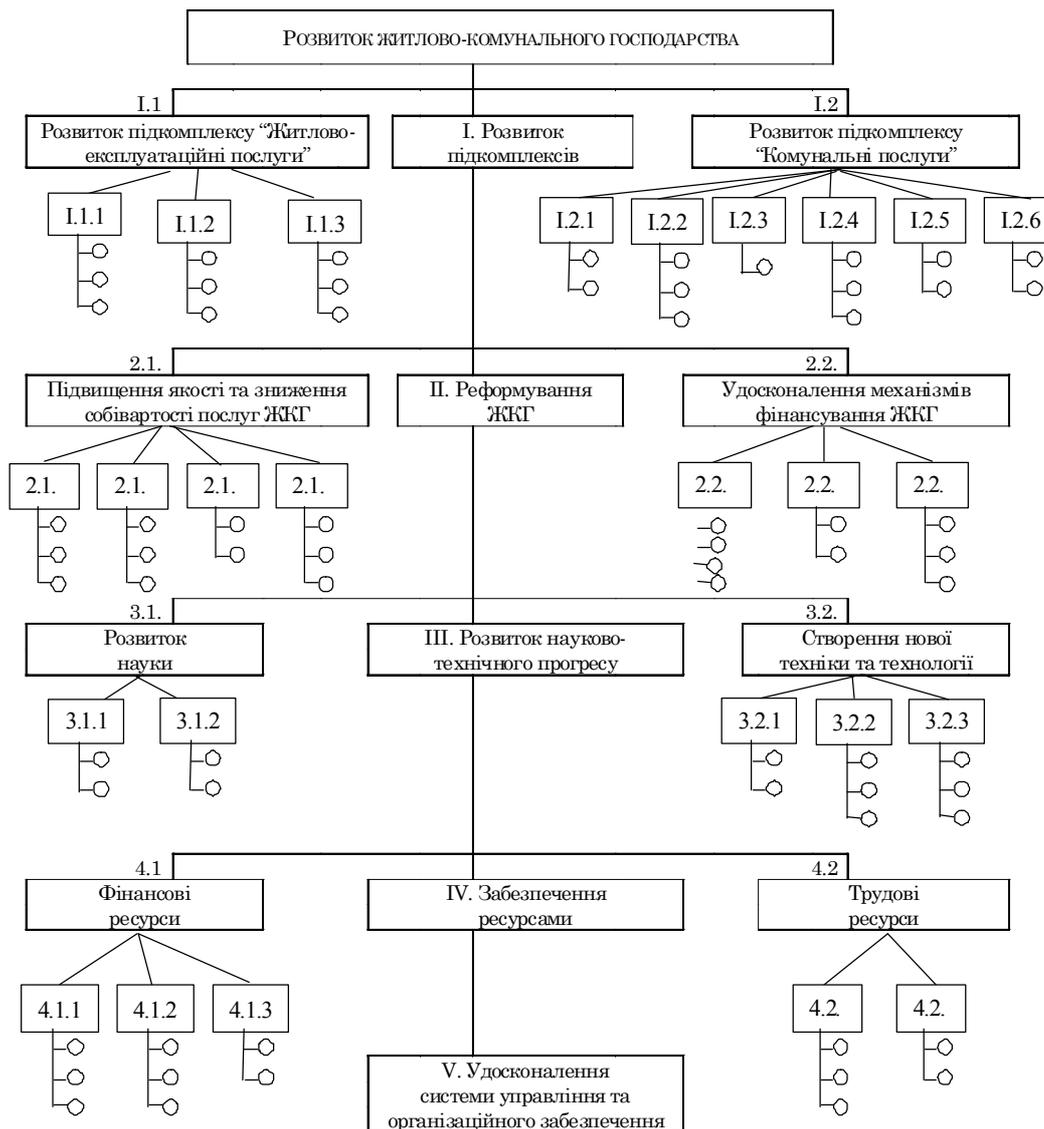


Рис. 2. Програма розвитку ЖКГ міста

Примітка. Складено автором.



У підпрограмах третього рівня 3.1. “Розвиток науки” і 3.2. “Створення нової техніки та технології” визначаються головні напрямки розвитку окремих галузей на основі сучасних досягнень науки і техніки. Це передбачає здійснення фундаментальних досліджень (3.1) і вирішення прикладних технічних питань, які стосуються проектування, виготовлення і задіяння нової техніки у комунальному господарстві, запровадження нових технологій, пов’язаних з обслуговуванням населення (3.2).

Підпрограми четвертого рівня щодо забезпечення ресурсами, а саме 4.1. “Фінансові ресурси” та 4.2. “Трудові ресурси”, мають вирішальне значення. Адже постійний розвиток житлово-комунального господарства зумовлений розвитком продуктивних сил в Україні та її регіонах і підвищенням на цій основі рівня життя населення. Зростає споживання не лише товарів — підвищуються вимоги до розмірів і якості житла, кількості та асортименту побутових послуг. Це вимагає систематичного залучення у сферу житлово-комунального господарства додаткових інвестицій та трудових ресурсів.

Нагальною є потреба в інвестиціях, які сьогодні знаходяться у дефіциті як у житлово-комунальному господарстві, так і в інших галузях економіки. Державні капітальні вкладення майже не спрямовуються у сферу житлового будівництва, вкрай обмеженими вони є і для інших напрямків розвитку комунального господарства (4.1.1). З іншого боку, необхідність суттєвого посилення блоку фінансового забезпечення програми потребуватиме залучення нових форм муніципальних позик та міжбюджетних відносин у ЖКГ (4.1.2). Перехід на адекватну ринковим умовам систему оплати житла і комунальних послуг вимагає задіяння нових науково обґрунтованих підходів до встановлення розмірів трансферту з обласного бюджету з урахуванням нових стандартів щодо норми житла, рівня платежів громадян та припустимої частки витрат, введення регіональних “стандартів” вартості наданих житлово-комунальних послуг (4.1.3).

Здійснення програми розвитку житлово-комунального господарства міста неможливе без вирішення питання належного забезпечення трудовими ресурсами відповідної кількості та якості. Передбачаються заходи з програмного управління охоплення навчанням працівників основних професій, у тому числі і працівників ОСББ (4.2.4), та перепідготовки спеціалістів провідних професій (4.2.2).

Підпрограма п’ятого рівня “Удосконалення системи управління та організаційного забезпечення” присвячена здійсненню заходів з покращення відомчого і програмного управління. Провідна роль у цій роботі належить обласним та міським органам управління. Керівництво та контроль стають найважливішими функціями міської ради, яка повинна приймати необхідні нормативні акти, організувати належні взаємовідносини із суб’єктами господарювання, здійснювати реформи економічного та структурного спрямування, формувати систему інформаційного забезпечення та моніторингу реалізації програми.

Отже, на нашу думку, для вирішення різноаспектних завдань ЖКГ необхідно застосовувати програмне управління розвитком міста. Обґрунтовано власне розуміння сутності поняття “житлово-комунальне господарство” і його місця в економіці регіону, розроблені методичні основи підготовки програми розвитку житлово-комунального господарства міста на довгостроковий період.

Аналізу процесів створення об’єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) як пріоритетний шлях розвитку житлово-комунального господарства будуть присвячені наступні дослідження.

#### Список використаних джерел

1. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586–XIV [Текст] // ВВР. — 1999. — № 20–21. — Ст. 190.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97–ВР [Текст] // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.



3. Методичні рекомендації з розробки програм соціально-економічного і культурного розвитку міста та адміністративного району, схвалені Вченою радою НДЕІ Мінекономіки України від 01.10.1998 р., протокол № 5 [Текст]. — К. : НДЕІ Мінекономіки України, 1999. — 80 с.
4. Методичні рекомендації з розробки програми соціально-економічного розвитку регіону, схвалені рішенням колегії Мінекономіки України від 12.11.1997 р., протокол № 11 [Текст]. — К. : НДЕІ Мінекономіки України, 1997. — 157 с.
5. Методичні рекомендації щодо розроблення та реалізації регіональних, районних, міських та селищних програм реформування і розвитку житлово-комунального господарства територіальних громад, затв. наказом Держжитлокомунгоспу України від 15.12.2004 р. № 222 [Текст] // Інформаційний бюлетень Держжитлокомунгоспу України. — 2004. — № 12. — 94 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування  
Хмельницького університету управління та права  
(протокол № 5 від 24 січня 2012 року)*

Надійшла до редакції 18.02.2012

**Григорович А. В. Научно-методические основы разработки программы развития жилищно-коммунального хозяйства города**

*Раскрыто программное управление региональным развитием города как объективная необходимость для решения разноплановых задач жилищно-коммунального хозяйства. Выработано методику разработки программы развития ЖКХ города.*

**Ключевые слова:** жилищно-коммунальное хозяйство, программы развития, дерево целей, дерево программы развития жилищно-коммунального хозяйства.

**Hryhorovych, A. V. Scientific and Methodological Basis for Development Programs of Housing the City**

*In the article deals with the software management of regional development as an objective necessity to solve various tasks housing. Processed technique development program for the development of housing.*

**Key words:** utilities, application development, tree purposes, tree development program housing.

