



А. В. Григорович*

НАУКОВІ ОСНОВИ ПОБУДОВИ ЦІЛЮВИХ КОМПЛЕКСНИХ ПРОГРАМ РОЗВИТКУ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Реформування економіки України та її інтеграційна стратегія роблять надзвичайно важливим завданням удосконалення управління регіональним розвитком. Цей процес потребує радикальних змін у системі управління, формування якісно нових відносин між державою, регіонами та населенням і має на меті підвищення його життєвого рівня. Досягнення рівня розвитку житлово-комунального господарства, при якому б задовольнялись різнопланові потреби користувачів послуг, вимагає розробки науково обґрунтованих методів управління. Це завдання може бути вирішене через застосування цільового програмного управління як на рівні країни в цілому, регіону (області), так і окремих міст.

Дослідженням питань програмного і програмно-цільового планування та управління економікою країни великого регіону займаються відомі економісти: Б. М. Данилишин, Л. І. Дідківська, М. І. Долішній, С. І. Дорогунцов, О. А. Карлова, Т. М. Кришталь, Г. І. Онищук, В. І. Пила, Б. А. Райзберг, Д. М. Стеченко, Т. М. Строкань.

Ряд важливих проблем удосконалення управління житлово-комунальним господарством достатньо глибоко опрацьовано, але багато з них ще потребує розв'язання в контексті прийнятих законів України “Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки” та “Про житлово-комунальні послуги”. Саме питання програмного управління житлово-комунальним господарством є недостатньо теоретично, методологічно і практично опрацьованим вітчизняною наукою, не досліджені можливості застосування програмних методів при переході на ринкові принципи.

Теоретичні та практичні проблеми розробки і реалізації програм розвитку житлово-комунального господарства для регіонів різного таксономічного рівня вимагають подальшого опрацювання. Це стосується теорії формування програм розвитку ЖКГ, застосування нових підходів до їх реалізації.

“Програмний” та “програмно-цільовий” підходи при управлінні розвитком окремих галузей, комплексів, регіону або країни не є новим. Питанням сутності програмно-цільового методу, розробки програм соціально-економічного та культурного розвитку регіону присвячена значна кількість наукових досліджень у сфері регіональної економіки. У роботах вітчизняних авторів розглянуто закономірності, особливості, передумови регіонального розвитку та базові положення розробки програм соціально-економічного розвитку адміністративних одиниць, а також практичного застосування методів програмного управління розвитком регіону. Але й сьогодні ряд теоретичних питань потребують свого уточнення. Зокрема, науковці та спеціалісти з регіональних проблем ще не дійшли одностайності у розумінні визначення самого програмно-цільового методу.

Так, Л. І. Дідківська зазначає, що: “програмно-цільовий метод – розробка важливих програм вирішення найактуальніших соціальних, економічних, екологічних, науково-технічних, регіональних проблем розвитку суспільства”¹.

© Григорович А. В., 2007

* декан факультету управління та економіки Хмельницького університету управління та права, кандидат економічних наук

¹ Дідківська Л. І., Головка Л. С. Державне регулювання економіки: Навч. посібник. — К.: Знання-Прес, 2002. — С. 68.



На жаль, у цьому визначенні не вказується на основну відзнаку методу і причину його використання — можливість вирішення найрізноманітніших питань соціально-економічного розвитку на довгостроковий період. Це принципова позиція, оскільки лише програмний метод дозволяє найбільш повно враховувати дію найважливіших факторів довгострокового розвитку економіки.

Д. М. Стеченко вважає, що “програмно-цільовий метод в управлінні регіональним розвитком — це система науково-методичних заходів, яка забезпечує розв’язання проблем міжгалузевих та міжрегіонального характеру шляхом ув’язування цілей з ресурсами”². Таке розуміння програмно-цільового методу є досить узагальненим, не охоплює взаємовідносин суб’єктів виробництва на території та потребує коригування в частині посилення на “заходи”.

Досліджуючи проблему програмно-цільового методу управління, Н. Л. Карданська³ зазначає, що програмно-цільова модель забезпечує ув’язку цілей плану і проекту з ресурсами за допомогою спеціальних програм, що налаштовує на комплексне здійснення проектних робіт та ефективний розвиток виробництва.

Загальновідомо, що програмно-цільовий метод застосовується при вирішенні складних довгострокових міжгалузевих проблем соціально-економічного розвитку окремих територій та країни в цілому. Отже, узагальнюючи наукові підходи різних авторів та практичний досвід застосування програмно-цільового методу для розвитку територій, можна констатувати, що він являє собою систему елементів механізму регіонального управління, яка спрямована на реалізацію довгострокових цілей соціально-економічного розвитку країни та її регіонів на основі використання наявних ресурсів та узгодження інтересів суб’єктів підприємництва всіх форм власності. У загальному плані логіка програмно-цільового методу передбачає таку послідовність досягнення результату: *проблема—ціль—ресурси—організація—рішення (реалізація)*.

Вивчення конкретних програм свідчить, що існують суттєві відмінності у формах їх здійснення. Це пов’язано зі специфікою сфери дії програм, ступенем залучення державного і приватного секторів, з масштабом, характером економічних та адміністративно-правових зв’язків тощо. Методи формування структури, змісту програм та, особливо, організаційно-економічного механізму значною мірою залежать від їхнього правового статусу (індикативні чи директивні).

Програмно-цільовий метод у практиці програмування досить широко представлений у державних програмах. За періодами реалізації програми підрозділяються на короткострокові (один рік), середньострокові (чотири-п’ять років) та довгострокові (більше десяти років).

За характером проблем, що вирішуються з допомогою програм, останні поділяють на загальнонаціональні, галузеві та стабілізаційні.

У системі державних програм особливе місце посідають цільові комплексні програми. Їх розробка проводиться у вигляді планового документа, що має визначених адресатів та охоплює питання, пов’язані з чітким встановленням ресурсної бази, переліком виконавців, найменуванням заходів економічного, науково-технічного, організаційно-господарського спрямування, визначенням строків.

Відповідно до завдань такі програми можуть мати орієнтацію:

- соціально-економічну (підвищення рівня життя населення та покращення соціальних умов);
- виробничу (розвиток певних галузей і виробництв, освоєння нових видів продукції та підвищення їхніх якісних характеристик);
- науково-технічну (проведення наукових досліджень, проектування, виготовлення зразків, впровадження їх у практику);

² Стеченко Д. М. Управління регіональним розвитком. — К.: Вища школа, 2000. — С. 117.

³ Карданская Н. Л. Основы принятия управленческих решений. — М.: Русская деловая лит-ра, 1998. — С. 57.



— регіональну (розвиток депресивних регіонів, формування промислових вузлів і виробничо-територіальних комплексів).

Як відзначається у Радянському енциклопедичному словнику, “програмно-цільовий метод при плануванні ув’язує цілі плану та ресурси з допомогою програм. Кожна програма — комплекс заходів з реалізації однієї чи декількох цілей та підцілей розвитку господарства, упорядкованих у вигляді дерева цілей”⁴.

Опрацювання варіантів реалізації програм здійснюється з орієнтацією на різні критерії. Це може бути мінімізація витрат, економія часу або матеріальних ресурсів при фіксованих кінцевих показниках.

Таким чином, вивчення сутності програмно-цільового методу дозволяє нам дати власне, уточнене визначення поняття програми розвитку регіону як комплексу цільових орієнтирів соціально-економічного розвитку території, ув’язаних з системою чітко окреслених програмних заходів для їх досягнення.

Цільові регіональні програми застосовуються для регулювання розвитку економіки на певній території шляхом інтеграції державних колективних та індивідуальних інтересів і відносин, мобілізації зусиль для здійснення конкретних проектів. Вони є інструментом прямого впливу держави на економіку території та передбачають використання принципів саморегулювання і цілеспрямованості.

Особливість розробки та реалізації цільових регіональних програм на сучасному етапі полягає у реалізації їх на нових, ринкових засадах. Тобто вони мають враховувати, по-перше, взаємодію виконавців на принципах добровільності, зацікавленості, матеріального стимулювання, а по-друге (в методичному плані) — принципи планомірності, пріоритетності національних інтересів, цілеспрямованості, комплексності, адресності. Принципове значення має встановлення обмеженого кола проблем, що підлягають вирішенню такою програмою, її ув’язка з територіальними і галузевими програмами, територіальна спрямованість змісту та обмежений склад виконавців.

Вихідним моментом у методологічному відношенні при зверненні до програмно-цільового методу є визначення цілей. Встановлення цілі може мати ідеалізований зміст, якого у практичному плані досягти неможливо, можна лише наблизитись до нього. У реальному житті встановлюються реальні цілі, які реалізуються на практиці шляхом здійснення відповідних заходів і завдань. Для конкретизації цілі її необхідно розчленити на складові у вигляді дерева цілей, причому на кожному нижчому рівні відбувається їх конкретизація у вигляді понять різного рівня, тоді як найнижчому відповідають поняття, які не розчленяються.

В економічній літературі склалося уявлення про дві категорії цілей і відповідно про два види дерев цілей: функціональні та предметні⁵. Якщо у першому випадку мова йде про задоволення функцій, то у другому наводиться їх предметний опис та конкретні заходи щодо реалізації. Обидва дерева цілей включають декілька рівнів підцілей, причому у функціональному дереві вони закінчуються рівнем, який межує з предметним визначенням, у предметному — конкретними заходами, спрямованими на досягнення генеральної мети.

Застосування програмного методу до визначення перспектив розвитку житлово-комунального господарства вимагає вирішення низки питань теоретичного, методичного та організаційного характеру. Існує певне правило: програмні показники у своїй сукупності повинні відображати процес розширеного відтворення в економіці. Для обґрунтування їх системи щодо застосування в управлінні господарським комплексом необхідно застосувати певні вихідні методологічні принципи, адаптовані до специфіки об’єкта дослідження, у даному випадку — житлово-комунального господарства. Система таких показників повинна відповідати наступним вимогам.

⁴ Советский энциклопедический словарь. — М.: Советская энциклопедия, 1979. — С. 1078.

⁵ Никитенко М. В. Региональные аспекты социалистического производства. — Мн.: Наука и техника, 1989. — 184 с.



По-перше, забезпечувати вирішення програмних завдань та відповідати загальним напрямкам розвитку економіки країни, що підтверджує їх відповідність національним інтересам.

По-друге, орієнтувати на максимальне використання наявної ресурсної бази та підвищення економічної ефективності виробництва.

По-третє, створювати умови для досягнення єдності та зіставності цільових показників з показниками, які використовуються у практиці регіонального і галузевого управління, що сприятиме посиленню внутрішньогалузевих, міжгалузевих та територіальних зв'язків.

По-четверте, забезпечувати адресність і конкретність кінцевих результатів, їх широке застосування у практиці.

Керуючись вказаними принципами, а також виходячи з призначення програмних показників, їх можна розподілити на декілька груп: кінцевоцільові (або ті, що затверджуються) та розрахункові, натуральні та вартісні, кількісні та якісні.

Для кожної з вказаних груп властиві цілком визначені особливості застосування. Так, кінцевоцільові (затверджені) показники використовуються для визначення очікуваних результатів, формалізації цілей, встановлення та доведення до адресату завдань. У нашому випадку надання максимального обсягу та високої якості житлово-комунальних послуг, будівництво нових об'єктів, використання певних видів чи комплексу ресурсів. Ці показники виступають мірилом результатів господарської діяльності.

Розрахункові показники виступають по відношенню до кінцевоцільових як допоміжні. Вони широко використовуються у процесі розробки програм, заходів і завдань. До цієї групи відносяться обсяги доданої вартості, обсяги споживання послуг, чисельність зайнятих працівників, розмір основних фондів тощо.

Кінцевоцільові та розрахункові показники можуть виступати у двох формах: кількісній та якісній. Але якщо кількісні характеризують суспільні потреби, різні види ресурсів, то якісні — споживчі властивості цільової продукції. Інакше кажучи, перша група відображає об'ємну сторону результатів діяльності програми, структуру виробництва, а друга — умови функціонування виробництва, його ефективність. Якісні показники застосовуються на всіх рівнях цільового програмування.

Крім того, програмні показники можуть бути представлені у натуральному і вартісному вигляді. Натуральні показники найчастіше являють собою кінцевоцільові програмні завдання. З їх допомогою встановлюються завдання по досягненню матеріальних результатів, удосконаленню внутрішньогалузевих пропорцій. Оскільки натуральні показники можуть характеризувати явище лише з позицій результативності, то їх застосування при програмуванні розширюють шляхом введення умовно-натуральних даних. А незіставність (непорівнянність) натуральних показників ліквідують шляхом застосування вартісних. З їх допомогою забезпечується встановлення зв'язків між окремими сторонами відтворювального процесу, здійснюється контроль за реалізацією виконання програм (чи підпрограм). Для цього цілком підходять показники доданої вартості, розміру інвестицій, рентабельності та ін.

При розробці системи програмних показників розвитку ЖКГ, дотримуючись принципу структурної відповідності між системою показників та структурою об'єкта програмування, доцільно розподілити їх на декілька підсистем:

- перша об'єднує узагальнюючі програмні показники, які характеризують функціонально-виробничу структуру ЖКГ у цілому;
- друга включає показники, що віддзеркалюють стан розвитку окремих підкомплексів;
- третя — показники ресурсної забезпеченості;
- четверта — показники, які характеризують економічну ефективність розвитку житлово-комунального господарства.



Головний акцент слід зробити на вивченні таких узагальнюючих програмних показників: кінцевоцільових, параметричних, ресурсної забезпеченості та економічної ефективності розвитку. Так, кінцевоцільові показники характеризують потреби населення у послугах. При обґрунтуванні цільових орієнтирів особливу увагу слід звертати на їх натуральні визначення. Наприклад, введення в експлуатацію нового житла, обсяги проведення реконструкції у житловому фонді, введення в експлуатацію комунальних та інших об'єктів. Суттєве значення для забезпечення сприятливих умов проживання має систематичне проведення робіт, пов'язаних із знешкодженням твердих та рідких відходів, будівництвом та ремонтом доріг, забезпеченням теплоенергією, водою, транспортом. Отже, ці показники також обов'язково мають бути представлені.

Окрему групу складають параметричні показники розвитку житлово-комунального господарства. До них ми відносимо показники частки підкомплексів у загальних обсягах виробництва доданої вартості та обсягах інвестицій, співвідношення темпів зростання ЖКГ тощо. З допомогою цієї групи показників забезпечується узагальнююча оцінка ефективності функціонування та розвитку житлово-комунального господарства в цілому, з'являється можливість коригування виробничих та економічних пропорцій.

Група показників економічної ефективності, на відміну від натуральних кінцевоцільових, характеризує результуючі фінансово-економічні показники розвитку ЖКГ, а також характер використання ресурсів. Крім того, такого роду показники мають визначати стан розвитку окремих підкомплексів, характеризувати ступінь задоволення потреб та надання послуг за встановленою номенклатурою. Вказані показники доцільно класифікувати за видами і призначенням з метою застосування при розробці програм.

Зазначені програмні показники при їх використанні обов'язково конкретизуються з урахуванням особливостей (функціональних, організаційних) окремих підкомплексів, відповідно змінюється їх кількість, що сприяє адресності завдань, дозволяє ув'язати показники програм і підпрограм, підвищити якість усього процесу програмування. Групи показників підпрограм, які безпосередньо мають бути пов'язані з програмними, доповнюють їх та розширюють внутрішній зміст.

Вивчення сутності програмно-цільового методу дозволило нам дати власне, уточнене визначення поняття програми розвитку регіону як комплексу цільових орієнтирів соціально-економічного розвитку території, ув'язаних із системою чітко окреслених програмних заходів для їх досягнення.

Складна компонентна структура ЖКГ та значна кількість підприємств і організацій, які забезпечують надання профільних послуг, роблять необхідним при визначенні перспектив розвитку ЖКГ використання програмно-цільових методів. Програми мають враховувати, по-перше, взаємодію виконавців на принципах добровільності, зацікавленості, матеріального стимулювання, по-друге (у методичному плані), — плановірності, пріоритетності національних інтересів, цілеспрямованості, комплексності, адресності. Принципове значення має встановлення обмеженого кола проблем, що підлягають вирішенню такою програмою, її ув'язка з територіальними і галузевими програмами, територіальна спрямованість змісту та обмежений склад виконавців. Особливість розробки та реалізації цільових регіональних програм на сучасному етапі полягає у реалізації їх на нових ринкових засадах.

Потребують подальшого опрацювання науково-методичні засади формування програми розвитку житлово-комунального господарства.

Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права (протокол № 11 від 11 травня 2007 року)