[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-7\(13\)-145-157](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-7(13)-145-157)

УДК 351.82:332.8:005.591.6

Ситюк Антоніна Анатоліївна державний експерт експертної групи енергоефективності громадських будівель Директорату енергоефективності Міністерства розвитку громад та територій України, вул. Велика Житомирська, 9, м. Київ, 01601, тел.: (044) 207-18-934, e-mail: antonina.sityuk@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-0698-2530>

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД В ЕНЕРГОЕФЕКТИВНІЙ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Анотація. Державне управління житлово-комунальним господарством (ЖКГ) відзначалося різними підходами, зокрема до його фінансово-економічного механізму, що знаходило своє відображення у програмних документах різних рівнів. Тим не менше, статистичні дані свідчать про погіршення технічного стану ЖКГ, гостру потребу в його енергоефективній модернізації. Програмно-цільовий підхід застосовувався до реформування ЖКГ з прийняттям у червні 2004 року Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки, адаптованої до вимог Закону України від 18.03.2004 № 1621-IV «Про державні цільові програми». Однак, значне недофінансування цієї програми, як і Загальнодержавної цільової програми «Питна вода України на 2011-2020 роки», завадили досягти поставлених цілей та, водночас, продемонстрували важливість синхронності реалізації галузевих програмних документів із державною бюджетною політикою. Аналогічні проблеми існують в реалізації державних програм фінансування Фонду енергоефективності та «тепліх кредитів», як механізмів стимулювання енергоефективної модернізації житлового фонду.

Для державного програмування енергоефективної модернізації ЖКГ особливо важливо, щоб перехід до середньострокового бюджетного планування в Україні був системною зміною бюджетної політики, яка повинна забезпечити стратегічний підхід до визначення пріоритетних заходів та відповідний розподіл ресурсів з доведеним фактичним фінансуванням.

Актуальність програмно-цільового підходу зростає, так як він застосовується європейськими партнерськими інституціями, які відповідно до «Європейського зеленого курсу» задають орієнтири планового періоду енергоефективної модернізації ЖКГ до 2070 року, що підсилює необхідність започаткування системи стратегічного планування в Україні загалом задля узгодженості між програмними документами різних рівнів.

Пропонується трирівнева (державний, регіональний, місцевий рівні) система управління цілями енергоефективної модернізації ЖКГ, що передбачає комплексний зв'язок цілей, визначених відповідними програмними документами різних рівнів, орієнтованих на досягнення загальної цілі з енергоефективності для сфери ЖКГ.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, програмно-цільовий підхід, енергоефективна модернізація житлово-комунального господарства, ціль з енергоефективності, система управління цілями.

Sytiuk Antonina Anatoliivna State expert of the expert group on energy efficiency of public buildings of the Energy efficiency directorate of the Ministry for Development of Communities and Territories of Ukraine, Velyka Zhytomyrska St., 9, Kyiv, 01601, tel.: (044) 207-18-934, e-mail: antonina.sityuk@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-0698-2530>

PROGRAM-TARGETED APPROACH IN ENERGY EFFICIENT MODERNIZATION OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

Abstract. Public administration of housing and communal services was characterized by different approaches, in particular to its financial and economic mechanism, which was reflected in the program documents on different levels.. Nonetheless, statistics show the deterioration of the technical condition of housing and communal services, the urgent need for its energy-efficient modernization. The program-target approach was applied to housing and communal services reform with the adoption in June 2004 of the National Program of Housing and Communal Services Reform and Development for 2009-2014, adapted to the requirements of the Law of Ukraine of March 18, 2004 № 1621-IV "On State Target Programs". However, significant underfunding of this program, as well as the National Target Program "Drinking Water of Ukraine for 2011-2020" hindered the achievement of goals and, at the same time, demonstrated the importance of simultaneous implementation of sectoral policy documents with the state budget policy. Similar problems exist in the implementation of state funding programs for the Energy Efficiency Fund and "warm loans" as mechanisms to stimulate energy-efficient housing modernization.

It is especially important for state programming of energy-efficient housing modernization that the transition to medium-term budget planning in Ukraine is a systematic change in budget policy, which should include a strategic approach to prioritization and proper allocation of resources with proven actual funding.

The relevance of the program-targeted approach is growing as it is used by European partner institutions, which, in accordance with the European Green Course, sets guidelines for the planning period of energy-efficient modernization of housing and communal services by 2070, which reinforces the need to launch a strategic planning system in Ukraine in general for coordination between policy documents at various levels.

A three-level (state, regional, local level) management system for energy efficiency modernization goals is proposed, which provides a comprehensive link between the goals defined by the relevant policy documents of different levels, aimed at achieving the overall energy efficiency goal for housing.

Keywords: housing and communal services, program-target approach, energy-efficient modernization of housing and communal services, energy efficiency goal, goal management system.

Постановка проблеми. Зношеність основних фондів ЖКГ України призводить до найнижчої ефективності використання енергоресурсів серед країн Європи. На будівлі припадає майже третина кінцевого енергоспоживання в Україні, з яких від 50% до 60% використовується на потреби опалення. Випереджає енергозатрати в будівлях лише промисловість з величиною споживання енергії в 32,7%.

Впродовж майже 30 років незалежності України ЖКГ перебуває в трансформаційному процесі на шляху до встановлення ринкових принципів його функціонування. Тому механізми державного регулювання ЖКГ враховують фактори вартості ресурсів, зокрема природного газу, ефективності діяльності підприємств сфери ЖКГ, збалансування попиту та пропозиції на житлово-комунальні послуги та, водночас, запобігають нівелюванню проявів соціальної природи галузі.

В сучасних умовах модернізація ЖКГ продовжує орієнтуватися на забезпечення скорочення енерго- та водо- споживання, як підприємствами галузі, так і будинками. Очевидно, що здійснення комплексної енергоефективної модернізації галузі потребує запровадження сучасних інноваційних технологій та управлінського підходу, здатного забезпечити високий кінцевий результат, водночас, враховуючи монопольну природу галузі та її високу соціальну значущість. З урахуванням зарубіжного досвіду державного програмування розвитку різних галузей, зокрема ЖКГ, таким підходом в сучасних умовах є програмно-цільовий.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливі аспекти програмно-цільового підходу в управлінні ЖКГ висвітлюються в працях таких українських науковців як А.Григорович, О.Головченко, Н.Гура, О.Димченко, І.Драган, О.Ігнатенко, І.Крилова, В.Ніколаєв, Н.Олійник, О.Топчій, Ю.Чеберяк та інші, однак поки що комплексна енергоефективна модернізація ЖКГ України не відбулася, тому питання застосування програмно-цільового підходу з цією метою потребує актуалізації.

Мета статті – на основі дослідження програмно-цільового підходу енергоефективної модернізації ЖКГ виявити послідовність проведення такої модернізації.

Виклад основного матеріалу. За даними Міністерства розвитку громад та територій України, незадовільний технічний стан систем централізованого тепlopостачання характеризується аварійним та ветхим станом для 8703,93 км теплових мереж у двотрубному обчисленні із наявних 19746,82 км, або 41,1%. Щорічна модернізація та заміна теплових мереж складає лише 257,52 км, або 1,3% від потреби, втрати теплової енергії в мережах сягають 20,42%. Необхідний обсяг фінансування модернізації або заміни теплових мереж складає 63,7 млрд грн. В аварійному стані знаходиться 38,3% водопровідних мереж, потребує заміни 25,6% насосного обладнання; втрати та технологічні витрати води в системах централізованого водопостачання складають – 908,41 млн м³ або 37,6% від поданої води у мережу. Застарілість житлового фонду складає понад 80 %, з яких 20 % – в аварійному стані. Із застосуванням низьких стандартів енергоефективності житлових будівель зведено 70 % фонду

багатоквартирних житлових будівель (у 1946-1990 роках), що призводить до надмірного питомого споживання енергії, є причиною надмірних витрат домогосподарств та високих загальних показників споживання енергоресурсів в державі, що перевищують у 2-3 рази аналогічні показники країн ЄС.

Енергоефективної модернізації потребують як житловий фонд, так і підприємства галузі. Утримання житлових будівель з низькими показниками енергоефективності є обтяжливим для населення, яке є найбільшим боржником по сплаті за житлово-комунальні послуги і за даними Державної служби статистики України, станом на 1 січня 2021 року заборгованість населення за житлово-комунальні послуги становила 73,6 млрд грн. Станом на 01.12.2020 дебіторська заборгованість підприємств тепло-, водопостачання та водовідведення сягнула 33,3 млрд грн, кредиторська заборгованість – 63,6 млрд грн, з яких 72% – це заборгованість підприємств за спожиті енергоносії. Збитки, що обліковуються станом на 01 січня 2021 року сягають 7,3 млрд грн.

Першопричиною цього є не тільки брак фінансових ресурсів в державі, але й відсутність системного підходу до втілення програмних завдань, спрямованих на інфраструктурне та фінансове забезпечення сталого розвитку регіонів, міст та об'єднаних територіальних громад, суб'єктів господарювання сфери ЖКГ.

Важливим аспектом є те, що система державного стратегічного планування повинна узгоджуватися з реформуванням системи державного управління та впровадженням середньострокового бюджетного планування. В іншому разі політика і реформи є фрагментарними і неузгодженими за цілями, строками, ресурсами, політичні зміни спричиняють часті зміни пріоритетів державної політики, що призводить до неефективного витрачання бюджетних коштів, недофінансування цільових бюджетних програм та низької якості державного управління [1].

Крім того, процедур узгодженості бюджетних процесів потребує поступова інтеграція України в Європейський простір. Враховуючи, що існуюче бюджетне законодавство ЄС базується на програмних засадах, Україна взяла курс на підвищення ефективності бюджетної політики шляхом застосування програмно-цільового методу з 2002 року, який з 2010 по 2016 рік імплементувався на всіх рівнях бюджетної системи, є закріпленим у Бюджетному кодексі [2].

Загалом, державне програмування відносять до способів державного регулювання економічного розвитку, виокремлюючи його поряд з напрямками автоматичних регуляторів та антициклічного регулювання. Державне програмування діє в таких напрямках:

- координація діяльності державних підприємств та установ;
- довготермінове планування державних капіталовкладень;
- субсидування і підтримка певних галузей;
- координація виробничих планів монополій згідно із загальноекономічним довготерміновим прогнозом [3].

Для цілей енергоефективної модернізації ЖКГ, особливо важливим є розуміння, що застосування програмно-цільового підходу на усіх рівнях управління, за своєю суттю, забезпечує перехід від практики освоєння

виділених коштів до обов'язкової оцінки ефективності та результативності і використання коштів, і діяльності відповідальних за реалізацію програми суб'єктів (розпорядників).

Більше того, по відношенню до результативних показників бюджетних програм з квітня 2019 року з внесенням змін до Наказу Мініфіну «Про результативні показники бюджетної програми» від 10.12.2010 №1536 було замінено критерій відповідності результативних показників бюджетних програм стратегічним цілями головних розпорядників, показникам результату їх діяльності на більш масштабний критерій – відповідності цілям державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник, та показниками їх досягнення в середньостроковому періоді.

Визначатися результативні показники програм мають на підставі цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник, та показників їх досягнення на середньостроковий період з урахуванням фактично досягнутих показників у попередніх бюджетних періодах і виходячи із тенденцій розвитку відповідної галузі економіки, сфери діяльності, регіональних чинників та прогнозів розвитку на перспективу [1].

Такий підхід, на нашу думку, сприяє цілісності державної політики та взаємоузгодженості програмних документів різних рівнів та сфер державного регулювання.

Програмно-цільовий підхід до управління використовують також і міжнародні фінансово-кредитні організації. Зазвичай, це програми розширеного фінансування, програмні системні позики для реалізації конкретних проектів в різних галузях, зокрема в ЖКГ. Всі ці програми чітко описують мету та очікувані результати від спрямування коштів, в ту чи іншу галузь або сферу економіки. Такий підхід до фінансування проектів виявився досить ефективним, оскільки дає можливість проаналізувати ефективність використання коштів, за допомогою порівняння отриманих результатів з запланованими, а також зіставити мету, на яку виділяються кошти, з кінцевими результатами від реалізації проекту [4].

Водночас, в Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки зазначено, що лише незначний прогрес відбувся у реформуванні таких фундаментальних компонентів системи управління державними фінансами, як середньострокове бюджетне планування та стратегічне планування. Однією із особливих складових програмно-цільового методу є бюджетна програма, яка затверджується на рік. Тобто у бюджетному плануванні все ще використовується однорічний період, незважаючи на те, що головні розпорядники бюджетних коштів готують свої запити на плановий та два наступні періоди. Наприклад, місцеві ради можуть затверджувати програми розвитку житлово-комунального господарства, програми з підтримки енергоефективної модернізації багатоквартирних будинків та ін. Термін реалізації місцевої програми зазвичай є більше одного року і кожного року в бюджеті передбачаються кошти на її реалізацію.

Для державного програмування модернізації ЖКГ особливо важливо, щоб

перехід до середньострокового бюджетного планування в Україні був не технічною зміною у формуванні бюджету шляхом врахування ще двох бюджетних періодів у розрахунках, а системною зміною бюджетної політики, яка повинна забезпечити стратегічний підхід до визначення пріоритетних заходів та відповідний розподіл обмежених ресурсів.

Зазвичай в бюджетній практиці реалізація державних цільових програм не завжди завершується стовідсотковим фактичним фінансуванням і освоєнням виділених коштів відповідно до цілей тієї чи іншої програми. Крім того, прийняття державної програми, яка передбачає бюджетне фінансування протягом більше, ніж одного бюджетного року, не гарантує повного завершення такої програми як в частині фінансування, так і, відповідно, в частині досягнення поставленої мети. Подібний сценарій притаманний усім державним програмам, які мали місце у сфері ЖКГ. Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки (Закон України від 11.06.2009 № 1511-IV) була недофінансована з державного бюджету на 97%.

Протягом шести останніх років, здійснюється державна підтримка стимулювання населення до запровадження енергоефективних заходів в житлових будинках в рамках дії Державної цільової економічної програми енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв із відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010-2021 роки, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2010 № 243, так званої програми «тепліх кредитів». Порядком використання коштів, передбачених у держбюджеті для здійснення заходів щодо ефективного використання енергетичних ресурсів та енергозбереження, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2011 № 1056, визначено механізм реалізації Програми та відповідального виконавця цієї бюджетної програми, яким є Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України. Уряд щорічно виділяє кошти для кредитування населення, при цьому частина грошей, витрачених на закупівлю енергоефективних рішень (енергозберігаючих вікон, матеріалів фасадної теплоізоляції, твердопаливних котлів та інших) компенсується за рахунок бюджетних коштів.

На регіональному та місцевому рівні також прийнято 346 програм підтримки впровадження енергоефективних заходів (24 обласних, 180 районних, 84 міських, 8 сільських, 31 міських ОТГ, 13 селищних ОТГ, 6 сільських ОТГ).

Державна програма «теплі кредити» продемонструвала високий ступінь довіри у населення та започаткувала на практиці механізм співфінансування проектів модернізації житла, залучивши на енергоефективні заходи кошти самих власників квартир (будинків), державного бюджету та місцевих бюджетів, а також задіявши інвестиційний капітал банківського сектору. За 2014-2020 рр. понад 853 тис. домогосподарств, звертаючись за відшкодуванням від 30 до 70 % за програмою «теплі кредити» інвестували в енергоефективність житла близько 8,7 млрд. грн, отримавши 3,3 млрд грн відшкодувань з державного бюджету та 540 млн грн з місцевих бюджетів.

З вересня 2020 року діє інша подібна до «тепліх кредитів» бюджетна

програма – КПКВК 2751290 «Функціонування Фонду енергоефективності». Фонд енергоефективності надає підтримку об'єднанням співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ) для впровадження енергоефективних заходів шляхом надання грантів та запровадження комплексних технічних рішень з врахуванням кращих європейських практик. Програма Фонду енергоефективності «Енергодім», спрямована на відшкодування витрат на термомодернізацію житлових будинків та інших енергоефективних заходів в них отримала 706 заявок від ОСББ з орієнтованою вартістю проектів 5,6 млрд грн.

У в'язку з запуском Фонду енергоефективності з вересня 2020 року «теплі кредити» було переспрямовано лише на індивідуальні будинки та передбачено на 2021 рік фінансування на суму 150 тис. грн замість звичних 400 тис. грн. Крім того, розширено перелік енергоефективних рішень, за якими здійснюється компенсація на придбання електроаккумуляторних систем (систем накопичення енергії), обладнання для заряджання електротранспорту та інтелектуальних лічильників електроенергії. При наявних в Україні 6,5 млн індивідуальних будинків, очевидно, що цей обсяг коштів дуже малий.

Більше того, з прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», який набрав чинності 18 квітня 2020 р. Так, Законом передбачено перерозподіл видатків державного бюджету та, серед іншого, повне скорочення бюджетних асигнувань за бюджетною програмою КПКВК 2751290 «Функціонування Фонду енергоефективності», а 2021 рік передбачено 100 тис.грн, замість відповідних міжнародним зобов'язанням 1,6 млрд грн. щороку.

Державні програми як інструмент державного регулювання мають місце і для водопостачання та водовідведення з аналогічними проблемами фінансування. Загальнодержавна цільова програма «Питна вода України на 2011-2020 роки» виконана лише на 13,2%. Було передбачено вартість ресурсів для досягнення цілей програми в обсязі 9471,7 млн. грн, з яких за рахунок державного бюджету мало б фінансуватися 3004,3 млн.грн, з інших джерел – 6467,4 млн.грн. За результатами аудиту виконання завдань і заходів, передбачених програмою, у Звіті Рахункової палати України зазначено, що очікуваних результатів виконання Програми у 2012 – 2015 рр. не досягнуто. Нормативно-правове та науково-технічне виконання Програми не забезпечено. Заходи щодо доведення якості питної води до встановлених нормативів виконувалися недостатньо і несвоєчасно [5].

Із завершенням в 2020 році терміну реалізації Програми, на 2021 відповідно не передбачено видатків на реалізацію проектів у сфері водопостачання та водовідведення. В той же час, наразі Мінрегіоном розроблено законопроект щодо продовження зазначеної програми на 2021-2025 роки. Певне відставання в часі в розробленні нормативно-правових актів свідчить про прогалини в організаційному механізмі державного управління галуззю ЖКГ.

Варто зауважити, що у рамках підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС, взято зобов'язання імплементувати Директиву 2000/60/ЄС «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики», яка є основним документом галузі водної політики ЄС, що спрямований на

забезпечення незалежного стану водних об'єктів як поверхневих, так і підземних. Таким чином, на міжнародному рівні Україною задекларовано ціль з приведення галузі водопостачання до європейських норм та стандартів.

Аналогічно, відповідно до європейських зобов'язань Україна має привести до європейських норм енерго- та ресурсоспоживання і житловий фонд будівель та громадські будівлі відповідно до Директив 2010/31/ЄС щодо енергетичної ефективності будівель та Директиви 2012/27/ЄС про енергоефективність.

Приходимо до висновку, що стратегічними орієнтирами цілепокладання для енергоефективної модернізації комплексу ЖКГ цілком може виступати ціль з енергоефективності для ЖКГ, яка в свою чергу має ціль для кожної складової комплексу ЖКГ. В досягненні національної цілі з енергоефективності ЖКГ відіграє важливу роль, адже в енергоспоживчому балансі України за результатами 2019 року лише енергоспоживання побутового сектору складає 28,4%, тобто майже третину, поступаючись лише промисловості з 32,7%.

Директивою 2012/27/ЄС про енергоефективність встановлено зобов'язання щодо цілі з енергоефективності та інструмент досягнення національних цілей з енергоефективності – схема зобов'язань з енергоефективності, яка забезпечує досягнення дистриб'юторами та постачальниками енергії визначених цілей на рівні кінцевого споживача. Для України таку ціль встановлено на рівні скорочення на 0,7 % споживання на рівні кінцевого споживача на рік протягом 2017-2020 рр., що для житлового сектору дорівнює 110000 мтне/рік, тобто 43 млн.євро витрат на енергію.

Варто врахувати для побудови механізму стратегічного планування модернізації ЖКГ на основі програмно-цільового підходу перспективи приєднання України до Європейського зеленого курсу, який передбачає повну декарбонізацію будівель до 2070 року. Першим програмним документом України спрямованим на досягнення цієї цілі є *Концепція реалізації державної політики в сфері забезпечення енергетичної ефективності будівель у частині збільшення кількості будівель з близьким до нульового рівнем споживанням енергії та Національний план збільшення кількості будівель з близьким до нульового рівнем споживанням енергії*, що затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.01.2020 р. №88-р.

Указом Президента України від 30.09.2019 року визначено, що *цілі сталого розвитку України на період до 2030 року* є орієнтирами для розроблення проектів прогностичних і програмних документів, проектів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального, екологічного вимірів сталого розвитку України [6].

В *Національній економічній стратегії на період до 2030 року* знаходимо завдання в рамках реалізації принципів сталого розвитку та поступовий перехід до “зеленої економіки”, зокрема щодо змін клімату: впровадження секторальних кліматичних політик для енергетики, промисловості, транспорту, ЖКГ, аграрного сектору та інших галузей; розроблення секторальних кліматичних політик та встановлення конкретних цілей для кожної з них та впровадження секторальних кліматичних політик для енергетики, промисловості, транспорту, ЖКГ, аграрного сектору та інших галузей [Error! Reference source not found.].

Проектом Національного плану дій з енергоефективності до 2030 року визначено національну ціль з енергоефективності – первинне та кінцеве споживання енергії в Україні у 2030 році не повинне перевищувати відповідно 91 468 тис. та 50 446 тис. тонн нафтового еквіваленту відповідно до європейських підходів Директиви Європейського Парламенту та Ради 2012/27/ЄС «Про енергоефективність». Крім того, цим проектом затверджується трирічний план заходів з реалізації Національного плану дій з енергоефективності.

Відповідно до *Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки* за напрямом підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики передбачалося, серед іншого, забезпечення розвитку таких складових частин системи управління державними фінансами як стратегічне планування, програмно-цільовий метод та міжбюджетні відносини та фіскальна децентралізація [1].

Тому нам видається послідовним *проект Середньострокового плану дій Уряду на 2022-2024 роки*, яким передбачено, зокрема, що система державної підтримки стимулювання розвитку регіонів та окремих територій буде будуватися на основі програмно-цільового підходу та передбачає розроблення та подання на розгляд Кабінетові Міністрів України проектів актів щодо реалізації Закону України «Про особливості стимулювання регіонального розвитку». Серед підходів, які планується застосувати для розвитку ЖКГ:

- формування конкурентних ринків комунальних послуг.
- забезпечення контролю у сфері житлово-комунальних послуг.
- створення умов для безперебійної та беззбиткової діяльності підприємств, що надають комунальні послуги.
- фінансова підтримка об'єктів комунальної інфраструктури.
- стимулювання інвестиційної діяльності у галузі житлово-комунальних послуг.
- забезпечення якості питної води відповідно до нормативних вимог.

Необхідно забезпечити впорядкованість між галузевими програмними документами ЖКГ, державними програмними документами стратегічного значення та бюджетною політикою держави шляхом запровадження системи стратегічного планування та ієрархії стратегічних документів, що дозволить врегулювати питання результативності процесу визначення зв'язків між бюджетними програмами головних розпорядників бюджетних коштів та їх стратегічними цілями, а також національними стратегічними цілями. В іншому випадку більшість документів носитимуть декларативний характер та блокуватимуть реалізацію програмно-цільового підходу до модернізації ЖКГ. В той же час, окремої уваги потребує система моніторингу досягнення цілей та оцінки державної політики сфери ЖКГ, що може бути досягнуто за рахунок цифровізації галузі.

Розвиток програмно-цільового методу, як в інших країнах світу, так і в Україні, здійснюється у напрямку запровадження системи управління цілями, у межах якої важливим є визначення прямих і кінцевих результатів, які відповідно до умов децентралізації та регіонального розвитку важливо встановлювати та моніторити на різних рівнях (Рис. 1).

Рис.1. Система управління цілями енергоефективної модернізації ЖКГ

Запропонована система управління цілями енергоефективної модернізації ЖКГ, на нашу думку, дозволить досягти узгодженості між усіма програмними документами на усіх рівнях держави, регіону, міст та ОТГ з метою якісного формування та своєчасного досягнення національних цілей, сформованих

відповідно до європейських орієнтирів та врахування територіальних особливостей, наявних муніципальних планів енергетичного розвитку та схем тепло- і водо- постачання та водовідведення. Комплексний підхід до впровадження програмно-цільового управління ЖКГ можна реалізувати шляхом формування та реалізації Державної та Регіональних комплексних стратегій модернізації підприємств та мереж ЖКГ, Державної та Регіональних стратегій термомодернізації будівель, з відповідними планами заходів з виконання та цільовими програмами.

Розвиток програмно-цільового методу, як в інших країнах світу, так і в Україні, здійснюється у напрямку запровадження системи управління цілями, у межах якої важливим є визначення прямих і кінцевих результатів діяльності міністерств.

Важливо, що Міністерство розвитку громад та територій України, одночасно відповідає за формування політики у сфері ЖКГ та енергоефективності будівель. Енергоефективна модернізація ЖКГ матиме вплив на обсяги виробництва та споживання послуг всередині самого комплексу ЖКГ. Крім того, сфера ЖКГ має деякі техніко-економічні особливості, що мають бути враховані при програмуванні модернізації ЖКГ, серед яких:

- безперервність процесу надання та споживання послуг (за винятком послуг, сезонного характеру);
- залежність обсягів виробництва і споживання послуг;
- соціальна значимість послуг;
- соціальний відзив на результати діяльності виконавців послуг;
- безальтернативність послуг, що надаються;
- виробничий характер формування цін та тарифів на послуги,
- невіддільність процесів виробництва та споживання послуг;
- нематеріальний характер послуг, що надаються;
- неможливість накопичення (тарування) [8].

Тому програмно-цільовий підхід для модернізації усіх складових ЖКГ потребує комплексного застосування та має враховувати принцип ринкової економіки, за яким «попит формує пропозицію». Тобто, прогнозуючи обсяги енергоспоживання будівлями після їх термомодернізації, можна прогнозувати обсяги потреб виробництва та постачання теплової енергії. Це важливий аспект для забезпечення послідовності в цілепокладанні при застосуванні програмно-цільового підходу модернізації ЖКГ (Рис. 1).

Висновки. На основі дослідження програмно-цільового підходу енергоефективної модернізації ЖКГ запропоновано систему управління цілями на трьох рівнях: державному, регіональному, місцевому. Важливо, що управління об'єктами ЖКГ здійснюється на місцевому рівні, тому розробка підприємствами ЖКГ інвестиційних програм спільно з органами місцевого самоврядування на основі схем тепlopостачання, водопостачання та водовідведення міст є важливим елементом запропонованої системи управління цілями.

Для модернізації житлових об'єктів важливою є участь власників житла у

механізмі співфінансування, з підтримкою за рахунок відповідних цільових програм місцевого, регіонального та державного рівнів. Запропонована система управління цілями модернізації ЖКГ ставить за мету скорочення енергоспоживання на усіх об'єктах ЖКГ, визначаючи ціль кожного у спільній системі, що дозволяє досягти послідовності та узгодженості на трьох управлінських рівнях.

Література:

1. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 р. № 142-р. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#Text>
2. Котіна Г.М., Степура М.М., Гиренко Х.В. Програмно-цільове бюджетування та ефективність бюджетних програм в Україні: проблеми та протиріччя в імплементації/ Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка» №7, 2020. Режим доступу: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/7_2020/65.pdf
3. Третяк Г. С. Державне регулювання економіки та економічна політика [Текст]: навч. посіб. / Г. С. Третяк, К. М. Білшук. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 128 с. Режим доступу: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Biblioteka_Magistra/c3fba63b-7f37-45b7-82d5-b8046b1fd945.pdf
4. Kuranda T. K., & Vavilina N. I. (2011). Tsil'ovi prohramy v systemi derzhavnoho upravlinnya naukovotekhnolohichnym rozvytkom [Target programs in the system of state management of scientific and technological development]. Naukovo-tekhnichna informatsiya – Scientific and Technical Information, 2, 12-17. [in Ukrainian].
5. Крилова І.І. Розвиток сфери водопостачання та водовідведення в Україні: теорія і практика державного регулювання: монографія/ І.І.Крилова. – Кам'янець-Подільський: ТОВ «Друкарня "Рута"», 2020. – 588 с.
6. Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30.09.2019 № 722/2019. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>
7. Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 3.03.2021 р. № 179. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>
8. Головченко О.О. Галузеві характеристики житлово-комунального господарства, що принципово впливають на побудову інформаційних систем обліку та контролю / О. О. Головченко, Н. Ю. Головченко // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. - 2017. - Вип. 31. - С. 189-196. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npkntu_e_2017_30_22

References:

1. Stratehiia reformuvannia systemy upravlinnia derzhavnymy finansamy na 2017-2020 roky, shkhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08.02.2017, № 142-r [Strategy for reforming the public financial management system for 2017-2020, approved by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 08.02.2017 № 142-r]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
2. Kotina, H.M., Stepura, M.M., Hyrenko, Kh.V. (2020). Prohramno-tsilove biudzhethuvannia ta efektyvnist biudzhethnykh prohram v Ukraini: problemy ta protyrichchia v implementatsii [Program-targeted budgeting and efficiency of budget programs in Ukraine: problems and contradictions in implementation]. *Efektivna ekonomika – Effective Economy*, 7. Retrieved from http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/7_2020/65.pdf [in Ukrainian].

3. Tretiak, H.S., Blishchuk, K.M. (2011). *Derzhavne rehuliuvannia ekonomiky ta ekonomichna polityka [State regulation of the economy and economic policy]*. Lviv: LRIDU NADU. Retrieved from http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Biblioteka_Magistra/c3fba63b-7f37-45b7-82d5-b8046b1fd945.pdf [in Ukrainian].
4. Kuranda, T.K., & Vavilina, N.I. (2011). Tsilovi prohramy v systemi derzhavnoho upravlinnya naukovotekhnolohichnym rozvytkom [Target programs in the system of state management of scientific and technological development]. *Naukovo-tekhnichna informatsiya – Scientific and Technical Information*, 2, 12-17 [in Ukrainian].
5. Krylova, I.I. (2020). *Rozvytok sfery vodopostachannia ta vodovidvedennia v Ukraini: teoriia i praktyka derzhavnoho rehuliuvannia [Development of the sphere of water supply and drainage in Ukraine: theory and practice of state regulation]*. Kamianets-Podilskyi: TOV «Drukarnia "Ruta"» [in Ukrainian].
6. Ukaz Prezidenta Ukrainy «Pro Tsili staloho rozvytku Ukrainy na period do 2030 roku» : vid 30.09.2019, № 722/2019 [Decree of the President of Ukraine "On the Sustainable Development Goals of Ukraine until 2030" dated 30.09.2019 № 722/2019]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text> [in Ukrainian].
7. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Natsionalna ekonomichna stratehiia na period do 2030 roku” : vid 3.03.2021, № 179 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “National Economic Strategy for the period up to 2030” from March 3, 2021 № 179]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
8. Holovchenko, O.O., Holovchenko, N.Yu. (2017). Haluzevi kharakterystyky zhytlovo-komunalnoho hospodarstva, shcho pryntsyypovo vplyvaiut na pobudovu informatsiinykh system obliku ta kontroliu [Branch characteristics of housing and communal services, which fundamentally influence the construction of information systems of accounting and control]. *Naukovi pratsi Kirovohradskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu. Ekonomichni nauky – Scientific works of Kirovograd National Technical University. Economic sciences*, 31, 189-196. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npkntu_e_2017_30_22 [in Ukrainian].