

Литвинчук І.Л.

*д.е.н., професор кафедри економічної теорії,
інтелектуальної власності і публічного управління,*

Іванюк О.В.

*к.е.н., доцент кафедри економічної теорії,
інтелектуальної власності і публічного управління,
Житомирський національний агроекологічний університет*

ПРОЕКТНО-ОРІЄНТОВАНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Проектний підхід в управлінні розвитком і співробітництвом територіальних громад

Реформа децентралізації була покликана розв'язати цілу низку проблем управління територіями та надати громадам реальні можливості розвитку. Передача повноважень та ресурсів на місцевий рівень, що передбачалася реформою, зумовлювала необхідність формування відповідних основ самоврядної діяльності.

Дослідники ¹¹³ виокремлюють три системотворчі компоненти процесів, що відбуваються: зокрема політичну (спеціальний публічно-правовий статус органів місцевого самоврядування), адміністративну (покладання на органи місцевого самоврядування повноважень щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території) та фінансову (наявність та спроможність громад щодо володіння, користування і розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у їхній власності). Дійсно, розгортання реформи територіальної децентралізації супроводжувалося одночасним зростанням фінансових можливостей об'єднаних територіальних громад. Протягом останніх років реалізації реформи за рахунок надходження платежів безпосередньо до місцевих бюджетів спостерігалось суттєве

¹¹³ Безуглий Д. Г. Проектно-орієнтоване управління стратегічним розвитком територіальних громад: дис. на зд. наук. ст. к. н. з держ. упр., Дніпро, 2017 / http://www.dbuapa.dp.ua/nauka/sv_rada_D/dis/Bezugliy_dissertation.pdf

зростання власних доходів, які потребували раціонального використання (табл. 1).

Таблиця 1

Надходження власних доходів об'єднаних територіальних громад у 2017-2018 рр, млн. грн.

Платежі до бюджету	665 ОТГ, всього				з них:			
					366 ОТГ, що об'єдналися у 2015 та 2016 рр.			
	надходження		відхилення		надходження		відхилення	
	2017	2018	+/-	%	2017	2018	+/-	%
Всього, з них	11600,6	18865,6	7264,8	162,9	8326,8	10070	1743,2	120,9
ПДФО	4593,5	10521,8	5928,3	229,1	4593,5	5713,6	1120,1	124,4
Акцизний податок	1395,8	1417,0	21,3	101,5	729,1	742,7	13,7	101,9
Плата за землю	2481,7	2755,6	273,9	111,0	1293,6	1447,9	154,4	111,9
Єдиний податок	2477,4	3098,0	620,6	125,1	1319,3	1635,3	315,9	123,9
Податок на нерухоме майно	234,9	359	124	152,8	126,9	188	61,1	148,2

Джерело: <https://decentralization.gov.ua/>

Крім того, спроможності громад посилювалися за рахунок коштів Державного фонду реконструкції та розвитку України, яким у 2018 р. було розподілено близько 6 млрд грн (табл. 2).

Відповідні тенденції призвели до того, що в територіальних громадах сформувалося розуміння необхідності та переваг проектної діяльності для освоєння наявних фінансових ресурсів. Водночас, рівень підготовки проектів соціально-економічного розвитку територіальними громадами демонстрував значні резерви підвищення їх якості у напрямках визначення раціональних підходів до обґрунтування життєздатності проектів, збільшення масштабності проектів та підвищення рівня їх інноваційності,

забезпечення сталості результатів проектів тощо.

Таблиця 2

**Фінансування територіального розвитку Державним фондом
реконструкції та розвитку станом на грудень 2018 р, млн. грн.**

Region	Передбачено у 2018 р.			Розподілено у 2018 р.
	Разом	За рахунок коштів ДФРР		
		Загальний фонд	Спеціальний фонд	
Вінницька	178,7	119,1	59,6	178,7
Волинська	192,1	128,1	64,0	192,1
Дніпропетровська	366,2	244,1	122,1	366,2
Донецька	777,7	518,4	259,2	777,7
Житомирська	228,1	152,0	76,0	228,1
Закарпатська	232,5	155,0	77,5	231,4
Запорізька	195,3	130,2	65,1	195,3
Івано-Франківська	254,8	169,9	84,4	254,8
Київська	197,8	131,8	65,9	197,8
Кіровоградська	108,5	72,3	36,2	108,5
Луганська	401,3	267,5	133,8	401,3
Львівська	286,3	190,9	95,4	286,3
Миколаївська	129,2	86,2	43,1	129,2
Одеська	269,5	179,7	89,8	269,5
Полтавська	160,3	106,9	53,4	160,3
Рівненська	214,7	143,1	71,6	214,7
Сумська	124,1	82,7	41,4	124,1
Тернопільська	194,8	129,8	64,9	194,8
Харківська	305,2	203,5	101,7	305,2
Херсонська	193,9	129,3	64,6	193,9
Хмельницька	236,0	157,3	78,7	236,0
Черкаська	138,3	92,2	46,1	136,4
Чернівецька	167,6	11,7	55,9	167,6
Чернігівська	115,7	77,2	38,6	115,7
м. Київ	331,6	221,1	110,5	331,6
Всього	6000	4000	2000	5996,9

Джерело: <https://decentralization.gov.ua/>

Реалізація зазначених напрямів вимагає удосконалення методологічного забезпечення проектної діяльності територіальних

громад, запозичення світових практик, що були успішними, координації спільної діяльності територіальних громад, органів влади, інституцій учасників проектної діяльності з орієнтацією на підвищення рівня проектної зрілості в процесах проектно-орієнтованого управління стратегічним розвитком територіальних громад.

Проектування соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень, територіальних громад, територій, розробка стратегій розв'язання окремих масштабних стратегічних проблем вже має достатньо тривалу історію з початку 90-х років минулого сторіччя. Розповсюдженою формою застосування проектного підходу в публічному управлінні була реалізація державних і регіональних цільових програм. Ця діяльність проте характеризувалася багатьма недоліками, наприклад такими як формування програм без проведення глибокого аналізу ситуації; недостатня цільова орієнтація планування; акцент на заходи (роботи, процес), а не на результати; неврахування якісних індикаторів оцінки; слабка аргументованість суспільної корисності програм.

Ці недоліки вступали у певне протиріччя з розумінням управління проектами в публічній сфері як особливої управлінської діяльності, спрямованої на розв'язання суспільної проблеми через чітку постановку цілей, визначення суспільно-корисного результату і застосування інструментарію і технологій проектного підходу. Проектний підхід крім сфери його використання при формуванні державних (регіональних) цільових програм сьогодні поширюється і на реалізацію пріоритетів, визначених стратегіями розвитку територій, а також на розв'язання окремих проблем місцевого розвитку.

Досвід багатьох країн світу показує, що проектування сьогодні перетворилося на важливий інструмент макроекономічного регулювання і розвитку територій. Місце стратегічного проектування в системі управління визначається тим, що, з одного боку, воно дозволяє поєднувати аналіз поточних подій, прогнози соціально-економічного розвитку і сценарії можливого майбутнього з виробленням стратегії, а з іншого – балансувати позиції зацікавлених сторін, формувати загальне бачення перспектив,

розробляти плани розвитку, прийнятні для суспільства в цілому (Безуглий¹¹⁴, 2017).

Стратегічне проектування розвитку території забезпечує такі важливі переваги як завчасне передбачення необхідних змін для розв'язання місцевих проблем і задоволення потреб населення на протигагу реакції на події, що вже відбулися; встановлення пріоритетів для розподілу обмежених бюджетних та інших ресурсів і забезпечення зв'язку з програмно-цільовим бюджетом; можливість попереднього визначення й узгодження інтересів підприємців та громадян з діями влади під час обговорення й формування напрямів стратегії; можливість отримання підприємцями корисних орієнтирів для розгортання бізнесу у потрібних громаді напрямках через оприлюднення пріоритетів стратегії; можливість і необхідність прийняття поточних рішень з урахуванням перспективних задач, стратегічних цілей; формування іміджу території з керованим розвитком.

Проектний підхід у реалізації стратегічних пріоритетів місцевого розвитку створює умови для формування гнучкої матричної (проектної) організаційної структури управління, що здатна своєчасно реагувати на зміни внутрішнього та зовнішнього середовища, і діяльність якої легше оцінити та проконтролювати (Бушуєв¹¹⁵, 2006); а також для отримання громадою «готового продукту» – кінцевого результату проекту, за яким можна оцінити ступінь задоволеності певної потреби або групи потреб, тобто чітко визначити, чи досягнута мета управління та якою мірою; розробки стратегії цільового раціонального використання проектних ресурсів (людських, матеріальних, фінансових тощо) згідно з планом реалізації локального проекту розвитку та ефективного управління

¹¹⁴ Безуглий Д. Г. *Проектно-орієнтоване управління стратегічним розвитком територіальних громад: дис. на зд. наук. ст. к. н. з держ. упр., Дніпро, 2017* / http://www.dbuapa.dp.ua/nauka/sv_rada_D/dis/Bezugliy_dissertation.pdf

¹¹⁵ Бушуєв С. Д. *Управление проектами: Основы профессиональных знаний и система оценки компетентности проектных менеджеров* / С. Д. Бушуєв, Н. С. Бушуєва (National Competence Baseline, NCB UA Version 3.0). К. : ІРІДІУМ, 2006. 208 с.

ними, що є необхідною умовою досягнення кінцевого результату; здійсненню рефлексії або зворотного зв'язку безпосередньо через жителів населеного пункту (громадські слухання, соціологічні опитування тощо)

Згідно з проектно-орієнтованим підходом до реалізації стратегій, управління розвитком територіальних громад здійснюються в умовах фінансових та інших ресурсних обмежень у визначені терміни. Для сучасної системи управління регіоном (територією) важливим є те, що управління проектами – це найефективніший інструментарій поводження з інвестиціями, який дозволяє забезпечити задоволення очікувань клієнтів, конкурентні переваги, прозорість процесів для керівництва, розроблення нової інноваційної продукції, а також підвищення результативності освоєння та ефективності використання інвестиційних коштів. Крім того, сьогодні все частіше окрему територію розглядають як товар або бізнес-об'єкт. Це веде до розповсюдження на неї інструментів бренд-менеджменту, бізнес-планування, маркетингу, логістики, іміджмейкінгу тощо.

Іншими суттєвими чинниками успішності впровадження проектного управління є нові підходи у плануванні та прогнозуванні регіонального розвитку, поширена практика розроблення регіональних стратегій, для реалізації яких функціональні проекти стають вагомим інструментом, а також нові інституційні механізми державної регіональної політики та регіонального розвитку. Проектний розвиток регіону (території) розглядається як інноваційний інструмент, змістом якого є імплементація засад проектного менеджменту в управління регіональним розвитком, тобто управління певними процесами та проблемами у регіоні за допомогою розроблення та реалізації проектів та їх портфелів (Мазур¹¹⁶, 2010). Завдяки дотриманню вимог проектного менеджменту спрацьовує методика неупередженого аналізу проектної проблеми, загального процесу реалізації проекту, його організаційної та управлінської концепції, чим у підсумку

¹¹⁶ *Управление проектами : учеб. пособие / И. И. Мазур [и др.] ; под. общ. ред. И. И. Мазура и В. Д. Шапиро. 6-е изд., стер. М. : Омега-Л, 2010. 60 с.*

забезпечується якість виконання проекту за прозорих витрат та раціональності використання всіх видів ресурсів.

Сучасні тенденції підвищення ролі проектного підходу для досягнення соціально-економічних результатів на місцях передбачають надання принципової уваги регіональному стратегічному плануванню, в якому проекти виконують роль засобів досягнення пріоритетних цілей, що оцінюються за широким спектром індикаторів (табл. 3).

Таблиця 3

Показники якості муніципальних послуг в об'єднаних територіальних громадах та якості життя (індикатори проектів)

Групи показників	Профільні показники
1. Економіка	1.1. Рівень безробіття в регіоні 1.2. Оціночна вартість об'єктів комерційної та промислової нерухомості в процентах від загальної оціночної вартості всього майна 1.3. Частка населення, що живе за межею бідності 1.4. Частка населення, що має постійну роботу 1.5. Рівень безробіття серед молоді 1.6. Кількість суб'єктів підприємництва на 100000 жителів 1.7. Кількість патентів на 100000 жителів на рік
2. Освіта	2.1. Частка населення шкільного віку, що значиться в навчальних закладах 2.2. Співвідношення учнів і вчителів в сфері початкової освіти 2.3. Кількість жителів з вищою освітою на 100000 жителів
3. Енергетика	3.1. Загальна побутове споживання електроенергії на д/н (кВт год / рік) 3.2. Частка населення, що має санкціоноване підключення до електромережі 3.3. Щорічне енергоспоживання громадянськими будівлями (кВт / м2) 3.4. Частка загального обсягу електроенергії, що отримується з поновлюваних джерел, в загальному обсязі енергоспоживання в місті
4. Навколишнє середовище	4.1. Викиди парникових газів в тонах на д/н 4.2. Концентрація (озону) 4.3. Шумове забруднення
5. Фінанси	5.1. Коефіцієнт обслуговування боргу 5.2. Капіталовкладення у відсотках від загальних витрат 5.3. Доходи з власних джерел у відсотках від загальних доходів

	5.4. Коефіцієнт фактичного збору податків 5.5. Рівень податкового навантаження
6. Ліквідація пожеж та надзвичайних ситуацій	6.1. Кількість пожежних на 100000 жителів 6.2. Кількість загиблих в пожежах на 100000 жителів 6.3. Кількість загиблих від природних катастроф на 100000 жителів 6.4. Час реагування на первинний виклик служб екстреного реагування
7. Управління	7.1. Явка виборців на останніх муніципальних виборах (у відсотках від чисельності осіб, які мають право голосувати) 7.2. Частка жінок у числі обраних до органів влади 7.3. Кількість звинувачень в корупції і / або хабарництво серед місцевих чиновників на 100000 жителів
8. Охорона здоров'я	8.1. Середня тривалість життя 8.2. Кількість стаціонарних ліжок в лікарнях на 100000 жителів 8.3. Кількість лікарів на 100000 жителів 8.4. Смертність дітей у віці до 5 років на 1000 немовлят, народжених живими 8.5. Кількість фахівців в області психіатрії на 100000 жителів 8.6. Кількість самогубств на 100000 жителів
9. Відпочинок та культура	9.1. Площа критих громадських зон відпочинку на д/н 9.2. Площа вуличних громадських зон відпочинку на д/н 9.3. Площа зелених зон для відпочинку на д/н 9.4. Кількість закладів культури на 100000 жителів
10. Безпека	10.1. Кількість поліцейських на 100000 жителів 10.2. Кількість вбивств на 100000 жителів 10.3. Злочини проти власності в розрахунку на 100000 жителів 10.4. Час реагування органів поліції на первинний виклик
11. Житло	11.1. Частка місцевого населення, яке проживає в нетрях 11.2. Кількість бездомних в розрахунку на 100000 жителів 11.3. Частка сімей, які не мають зареєстрованих майнових прав
12. Тверді відходи	12.1. Частка місцевого населення, забезпеченого послугою регулярного вивезення твердих (побутових) відходів 12.2. Загальна кількість вивезених муніципальних твердих відходів на душу населення 12.3. Частка твердих відходів, які проходять переробку 12.4. Утворення небезпечних відходів на душу населення
13. Телекомунікації та інновації	13.1. Кількість підключень до інтернету в розрахунку на 100000 жителів 13.2. Кількість підключень до стільникового зв'язку в розрахунку на 100000 жителів 13.3. Кількість підключень до стаціонарного телефонного зв'язку в розрахунку на 100000 жителів

14. Транспорт	14.1. Кілометраж системи громадського транспорту високої пропускної здатності в розрахунку на 100000 жителів 14.2. Частка жителів, які проживають в передмісті і користуються для поїздки на роботу не власним автомобілем, а іншим видом транспорту 14.3. Кількість особистих автомобілів на душу населення 14.4. Протяжність велосипедних доріжок і смуг в розрахунку на 100000 жителів 14.5. Кількість дорожньо-транспортних пригод зі смертельними наслідками на 100000 жителів
15. Місто-будування	15.1. Площа зелених насаджень (в гектарах) на 100000 жителів 15.2. Кількість щорічно висаджених дерев на 100000 населення 15.3. Площа неофіційних поселень у відсотках від площі міста 15.4. Співвідношення робочих місць і житла
16. Стічні води	16.1. Частка міського населення, забезпеченого послугою відведення стічних вод 16.2. Частка міських стоків, які не проходять очистку
17. Вода та санітарно-гігієнічні умови	17.1. Частка міського населення, підключеного до питного водопостачання 17.2. Частка міського населення, що має постійний доступ до поліпшеної системи водопостачання 17.3. Загальне побутове водоспоживання на душу населення (літрів / добу)
18. Люди	18.1. Загальна чисельність населення території 18.2. Щільність населення (на квадратний кілометр) 18.3. Частка від чисельності населення країни 18.4. Співвідношення чоловіків і жінок (кількість чоловіків на 100 жінок) 18.5. Частка населення, яка припадає на іммігрантів
19. Житло	19.1. Загальна кількість сімей 19.2. Загальна кількість зайнятих житлових одиниць (у власності і в оренді)
20. Фінанси	20.1. Середній дохід на сім'ю (доларів США) 20.2. Середньорічний рівень інфляції за останні 5 років 20.3. Вартість життя 20.4. Розподіл доходів (коефіцієнт Джині) 20.5. ВВП на д/н (доларів США)
21. Урядування	21.1. Валовий поточний бюджет (доларів США) 21.2. Валовий бюджет капіталовкладень (доларів США)

22. Географія та клімат	22.1. Релієф 22.2. Тип клімату 22.3. Площа території (квадратних кілометрів) 22.4. Частка незаселеної території (квадратних кілометрів) 22.5. Середньорічна температура (градусів Цельсія) 22.7. Середньорічний рівень випадання дощів (мм) 22.8. Середньорічний рівень випадання снігу (см)
-------------------------	--

Джерело: ISO 37120:2014

Значним кроком для запровадження проектних технологій у сферу стратегічного планування стала концепція «пріоритет-проект», запропонована наприкінці 90-х років минулого сторіччя. Дослідники, обґрунтовуючи доцільність використання проектного підходу для розробки і реалізації стратегій, зазначають, що з позицій системного підходу будь-який проект завжди реалізує не лише безпосередню мету проекту, а пов'язаний з метою більш високого рівня, яка має бути присутня у стратегії розвитку території. У такому розумінні проект місцевого розвитку є засобом реалізації стратегічних цілей. Тобто кожен проект має розглядатися з позицій загальної стратегії, бути засобом реалізації стратегічних цілей і через них – засобом досягнення місії. За зазначеним підходом стратегія перетворюється на сукупність проектів і програм (портфель проектів і програм), якими забезпечується досягнення встановлених стратегічних пріоритетів та стратегічного бачення розвитку.

На відміну від традиційних підходів використання проектного управління у стратегічному плануванні розвитку території забезпечує:

- цільову координацію діяльності з урахуванням встановлених обмежень;
- логічну впорядкованість стратегічних ініціатив;
- стандартизовану покрокову технологію організації командної діяльності за визнаними регламентами і методиками;
- концентрацію ресурсів та відповідальності на команді проекту.

Усвідомлення та формулювання переваг проектного підходу дозволяє громадам вирішувати різнопланові проблеми:

- діяльнісні - виражаються в труднощах структурування, планування та здійснення людської діяльності (відсутні моделі, програми або алгоритми діяльності);

- інституційні - відбивають складність становлення, функціонування та розвитку інститутів (процеси деінституціоналізації, руйнування та деградації інститутів; суперечності в системі функцій, норм та чинностей інститутів);

- організаційні - визначають зміст становлення, розвитку та функціонування організаційних систем (нечітке цільове визначення сумісної діяльності людей, невідпрацьована система та ролей, непевний тип взаємодії формальної та неформальної структур, а також управління та самоуправління);

- ресурсні - зумовлені недостатністю або надмірністю матеріальних, фінансових, інформаційних, кадрових, духовно-моральних, психологічних та інших ресурсів; або їх неоптимальним використанням в результаті відсутності ресурсозберігаючих або оптимізуючих їх використання технологій;

- кадрові - пов'язані з відбором, підготовкою та посадовим просування персоналу (проблеми неякісного відбору, підготовки та просування кадрів, їх надмірності або нестатку, плинності кадрів, соціальної напруженості або конфліктів);

- інформаційні - зумовлені дефіцитом або надмірністю інформації, а також неефективністю її переробки, розповсюдження та використання.

Реалії сьогодення дозволяють стверджувати, що інтеграція стратегічного та проектного підходів при формуванні стратегій розвитку територій і громад вже стала фактом. Можна сміливо говорити про проектно-орієнтоване управління процесами розвитку територіальних громад як провідний інструмент програмованого досягнення цілей їх розвитку при методологічній та управлінсько-координаційній підтримці з боку місцевих органів влади за участю відповідних спеціалізованих інституцій.

1.2. Рамкові інституційні умови розробки та реалізації територіальних проектів соціально-економічного розвитку

Розвиток є процесом, що потребує дієвих та ефективних інститутів, вимагаючи тісної співпраці стейкхолдерів на кожному рівні. З огляду на зазначене в Україні створюється законодавча та нормативно-правова база реформи місцевого самоврядування, в рамках чого протягом останніх років було розроблено та прийнято ряд важливих нормативно-правових актів:

- Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України №333-р від 01.04.2014 р.);

- Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (№ 1508-VII від 17.06.2014 р.);

- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (№157-VIII від 05.02.2015);

- Методика формування спроможних територіальних громад (постанова КМУ № 214 від 08.04.2015 р.);

- Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 195 «Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 200 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад».

Зазначені документи визначають основи й порядок формування фінансово спроможних територіальних громад та стосуються питань забезпечення їх співробітництва, зокрема визначають порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам об'єднаних територіальних громад на формування інфраструктури у рамках державної фінансової підтримки їхнього розвитку.

У 2016 р. з державного бюджету місцевим бюджетам об'єднаних територіальних громад на розвиток інфраструктури було виділено субвенцію у розмірі 1 млрд. грн. Субвенцію було розподілено між 159 об'єднаними громадами: від 957 тис. грн. для найменшої об'єднаної громади до 23,2 млн. грн. — для

найбільшої¹¹⁷. Субвенція надавалася на створення, модернізацію інфраструктури об'єднаної територіальної громади, нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної форми власності (у тому числі на виготовлення проектної та містобудівної документації).

Крім субвенції на формування інфраструктури, об'єднані громади мали можливість подавати заявки на реалізацію інвестиційних проектів та програм регіонального розвитку для фінансування з Державного фонду реконструкції та розвитку (ДФРР). Урядом було затверджено перелік проектів і програм регіонального розвитку, наданих 11 регіонам, які можуть фінансуватися за кошти ДФРР. Їхній обсяг фінансування складав у 2016 р. понад 1 млрд. грн. Станом на початок 2017 р. до Мінрегіонбуду надійшло 1133 проектних заявки від 157 об'єднаних громад. Загальна сума реалізації цих проектів складала близько 598 млн. грн. (приблизно 60 % загального розміру субвенції).

Таким чином, в Україні було створено достатні законодавчі рамкові можливості для отримання громадами фінансування під соціально-економічні проекти. Водночас прийняття зазначених документів вимагає у представників громад компетенцій у сфері проектного менеджменту, оскільки фінансування надається лише під конкретні цільові проекти. Зокрема, до пріоритетних тем проектів розвитку об'єднаних територіальних громад Кабінетом Міністрів України віднесено:

- 1) розвиток складових інформаційного управління;
- 2) підвищення ефективності адміністративної діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, налагодження системи здійснення процедур адміністративного спрямування на основі застосування сучасних алгоритмів управлінської діяльності;
- 3) здійснення комплексних заходів із запровадженням

¹¹⁷ Субвенція на розвиток інфраструктури для об'єднаних територіальних громад. URL: <http://ufuti.pro/consultation/178-subventsiiia-na-rozvytok-infrastruktury-dlia-obiednanykh-terytorialnykh-hromad.html>

енергозберігаючих технологій та раціонального використання наявних ресурсів у процесі реконструкції будівель та споруд комунальної власності;

4) розбудова, реконструкція та оновлення дорожньо-вуличної інфраструктури;

5) благоустрій та безпека населених пунктів;

6) облаштування комунальної інженерної інфраструктури та систем комунального господарства в громадах;

7) розвиток сучасних форм управління комунальною інфраструктурою та забезпечення автоматизації виробничо-технологічних процесів у комунальному господарстві;

8) розвиток матеріально-технічної бази сфери освіти, культури, охорони здоров'я та соціального забезпечення населення.

Величезний вплив у системі інституціональних рамок проектної діяльності у сфері територіального розвитку мають стандарти проектної діяльності міжнародних асоціацій та організацій. До них належать¹¹⁸:

- Інститут управління проектами (Project Management Institute, PMI) — неприбуткова організація, що об'єднує понад 290 тис. членів. Найбільшим здобутком цієї організації є розроблення сертифікації спеціалістів в галузі управління проектами на основі «Керівництва до Зводу знань з управління проектами» (PMBOK Guide), що пізніше був визнаний національним стандартом США.

- Міжнародна асоціація з управління проектами (International Project Management Association, IPMA) — неприбуткова професійна асоціація, що об'єднує понад 50 національних асоціацій. Серед них Українська асоціація управління проектами «УКРНЕТ», яка приєдналась до міжнародної спільноти в 1993 р. і є національним відділенням IPMA, а з 1997 р. співпрацює з Інститутом управління проектами (PMI).

¹¹⁸ *Управління інноваційними проектами: навч. посібник / Уклад.: Н.Н. Пойда-Носик, І.І. Черленяк. Ужгород: Вид-во УжНУ «Говерла», 2017. 360 с.*

- Міжнародне об'єднання з розробки стандартів управління проектами (Global Alliance for Project Performance Standards, GAPPS) — неприбуткова організація, що об'єднує волонтерів з метою розроблення кваліфікаційних стандартів для проект-менеджерів. Шляхом публічного обговорення ця організація створила і вдосконалила низку стандартів. Найвідомішим є «Стандарт оцінювання практичної компетенції менеджерів програм» (Framework for Performance Based Competency Standards for Program Managers).

- Асоціація з управління проектами (Association for Project Management, APM) — незалежна національна організація Великобританії у сфері управління проектами, яка була створена в 1972 р. Ця асоціація займається розробленням стандартів оцінювання компетенції менеджерів для управління програмами та портфелями (The APM Body of Knowledge).

- Асоціація з управління проектами Японії (Project Management Association of Japan, PMAJ) — неурядова організація, в межах якої було створено комітет з інноваційного розвитку, який в подальшому розробив стандарт проектної діяльності «Керівництво з управління проектами та програмами для впровадження інновацій на підприємствах» (P2M).

- Міжнародна організація з стандартизації (International Standardization Organization, ISO) — найвідоміша та найавторитетніша міжнародна організація з розроблення стандартів, яка була створена в 1947 р. У 2012 р. створила стандарт ISO 21500:2012 «Керівництво з управління проектами» (Guidance on project management). У США та країнах Європейського Союзу цей стандарт вважається досконалішим за усі попередні стандарти, які використовували в цих країнах. В основу стандарту ISO 21500:2012 покладено ядро стандарту PMBOK, проте він містить кращі ідеї та досягнення проектної практики, що дають змогу скоротити і залишити лише насправді робочі ідеї та процеси без надмірного їх ускладнення (табл. 4)

Варто зазначити, що сучасний етап розвитку реформ у сфері децентралізації та регіональної політики характеризується значною підтримкою з боку міжнародних організацій та фондів. Проекти міжнародних донорів дозволяють не тільки пришвидшити рух

українських громад до європейських стандартів, формують міцне громадянське суспільство, але й безпосередньою технічною допомогою допомагають крок за кроком покращувати існуючу інфраструктуру сільських територій.

Таблиця 4

Порівняння структури міжнародних стандартів з управління проектами

Показники	Міжнародний стандарт		
	РМВОК 4	ISO 21500:2012	РМВОК 5
1. Кількість груп процесів	5	5	5
у т.ч.	1. Ініціація 2. Планування 3. Виконання 4. Моніторинг і контроль 5. Закриття	1. Ініціація 2. Планування 3. Впровадження 4. Контроль (перевірка) 5. Закриття	1. Ініціація 2. Планування 3. Виконання 4. Моніторинг і контроль 5. Закриття
2. Кількість предметних груп	9 галузей знань	10 суб'єктів	10 галузей знань
у т.ч.:	1. Інтеграція 2. Межі 3. Людські ресурси 4. Час 5. Вартість 6. Ризик 7. Якість 8. Забезпечення 9. Комунікації	1. Інтеграція 2. Стейкхолдери 3. Межі 4. Ресурси 5. Час 6. Вартість 7. Ризик 8. Якість 9. Забезпечення 10. Комунікації	1. Інтеграція 2. Межі 3. Людські ресурси 4. Час 5. Вартість 6. Ризик 7. Якість 8. Забезпечення 9. Комунікації 10. Стейкхолдери
3. Кількість процесів	42	39	47

Джерело: узагальнено авторами

Основними донорськими програмами та проектами менторства наразі є: програма ЄС із фінансової та технічної співпраці; програма розвитку ПРООН; програма Співробітництва Швейцарії з країнами Східної Європи; програма Німецького товариства міжнародного співробітництва GIZ; Канадська програма міжнародного розвитку; програма підтримки Агентства США з міжнародного розвитку USAID; програма Фонду «Східна Європа». Окремий інтерес можуть викликати короткострокові та середньострокові проекти міжнародної технічної допомоги ПРОМІС

- «Партнерство для розвитку міст»; FASEP - проект досліджень та допомоги приватному сектору; проект «Українська школа політичних студій»; проект Світового банку «Україна – проект з підвищення енергоефективності»; програма «Лідерство в економічному врядуванні»; проект «Партисипативна демократія та обґрунтовані рішення на місцевому рівні в Україні»; проект «Відкрите врядування: без паперових обіцянок, досягнення реальних результатів»; проект «Професійні громадські антикорупціонери» та ін.¹¹⁹

Близько 90% нових міжнародних проектів, що почали реалізовуватися міжнародними організаціями в Україні на регіональному рівні розпочалися лише наприкінці 2014 р. До того добре відомими були лише проект DESPRO (2007 р.) та короткостроковий проект зміцнення місцевої фінансової ініціативи в Україні (2011 р.) (табл. 5)

Варто зазначити, також, що принципи транспарентності сьогодні дозволяють відкрито застосовувати найкращі приклади розвитку громад і спільнот в публічному управлінні, з якими можна ознайомитися за допомогою:

- мережі «Communities of practice for public service» (Спільноти практики для публічних послуг) у Великій Британії, яку розвинуто у межах проекту IDEA Асоціацією місцевого самоврядування (Local Government Association) із подальшим приєднанням до платформи Knowledge Hub – учбово-інформаційного центру місцевого самоврядування;

- проекту «Rregiosuisse», продуктом якого є національна мережа знань у сфері регіонального розвитку в рамках Нової регіональної політики Швейцарії, що підтримує об'єднання суб'єктів регіонального розвитку у мережі в різні способи, зокрема через спільноти знань та спільноти практики;

¹¹⁹

Можливості для розвитку громад. URL: <https://www.slideshare.net/novagromada/dovidnik-mozhlivosti-dlyarozvitkugromad>

Таблиця 5

Фінансова допомога в рамках міжнародних проектів для ОТГ

Назва програми / проекту	Сума допомоги	Дата початку	Дата завершення
Проект DESPRO	9,3 млн. CHF	24.12.2007	24.06.2020
Зміцнення місцевої фінансової ініціативи в Україні (ЗМФІ-II) впровадження	4,7 млн. USD	01.10.2011	31.12.2017
Гендерне бюджетування в Україні	46,6 млн. SEK	12.11.2013	31.12.2018
Проект ПРООН/ЄС «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»	23,8 млн. EUR	01.01.2014	30.12.2017
Шведсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні»	31,8 млн. SEK	08.09.2014	31.12.2018
Місцеве самоврядування та верховенство права в Україні	28,3 млн. SEK	01.10.2014	31.12.2017
Експертна підтримка врядування та економічного розвитку (EDGE)	18,8 млн. CAD	10.11.2014	31.07.2019
Відновлення врядування та примирення на територіях України, що постраждали від кризи	3 млн. USD	01.01.2015	31.12.2017
Партнерство для розвитку міст (ПРОМІС / PLEDDG)	19,5 млн. CAD	27.03.2015	30.06.2021
Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади (EGAP)	4,3 млн. CHF	01.05.2015	31.03.2019
Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні (ПУЛЬС)	8,2 млн. USD	14.12.2015	13.12.2020
Програма U-LEAD	102 млн. EUR	01.01.2016	30.06.2020
Спільна програма ПРООН та ООН Жінки	10 млн. EUR	01.05.2016	30.11.2017
Програма DOBRE	50 млн. USD	08.06.2016	07.06.2021
Сталий місцевий розвиток у сільських районах Чернівецької та Одеської областей	500 тис. EUR	01.12.2016	31.05.2018
Програма Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні»	1,8 млн. EUR	01.03.2018	30.06.2020

– е-платформи «Спільнота практиків: інновації у місцевому самоврядуванні», створеної Державним фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні спільно з Швейцарсько-українським проектом «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO) з метою об'єднати практиків з місцевого самоврядування з усіх регіонів України та надати можливість учасникам спільноти обговорювати найактуальніші питання розвитку територій, забезпечити учасникам доступ до консультування експертами різного рівня, створити умови для генерування спільнотою нових ідей у сфері вирішення проблем місцевого розвитку, розвинути

підходи до набуття учасниками спільноти нових компетентностей через участь у е-навчанні¹²⁰.

Досвід застосування відповідних платформ та мереж дозволяє характеризувати їх як потужний аутсорсинговий ресурс, що може результативно використовуватися з метою розвинення компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, мешканців територіальних громад і представників інститутів громадянського суспільства.

Створені інститути здійснюють суттєвий позитивний вплив на процеси децентралізації та регіональної політики в Україні. Проте, незважаючи на розгалуженість системи інституцій, аналіз взаємовідносин між основними стейкхолдерами проектної діяльності демонструє ряд проблем:

1. Горизонтальна координація між секторними міністерствами є недостатньою, як у сфері узгодження пріоритетів проектування, так і у сфері узгодження секторальних політик і цільових програм — комплексна оцінка їх впливу на території не проводиться.

2. Відносини між обласними та районними радами є диспропорційними і ради, які мають повноваження формулювати пріоритети регіонів, фактично не мають важелів їх впровадження.

3. Горизонтальні відносини між регіонами майже відсутні і частково формалізовані в рамках асоціацій органів місцевої і регіональної влади.

4. Незважаючи на чіткий розподіл повноважень у сфері проектування існують деякі «сірі зони», де відповідальність держструктур перехрещується — наприклад, щодо реалізації заходів в рамках меморандуму про взаєморозуміння у сфері державної регіональної політики.

5. Рівень моніторингу і контролю за виконанням завдань територіального розвитку є незадовільний і ускладнюється неадекватними показниками та даними.

6. Обласні, районні і міські органи влади не мають достатньої

¹²⁰ *Можливості для розвитку громад.* URL: <https://www.slideshare.net/novagromada/dovidnik-mozhливosti-dlyarozvitkugromad>

спроможності надавати відповідні рекомендації та коментарі щодо регіональної політики — у частині змісту чи у частині каналів комунікації.

7. Інтереси міжнародних організацій та інституційних утворень не завжди узгоджені з національними інтересами України.

Остання проблема є особливо ваговою. Зокрема, після підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, всі соціально-економічні процеси та явища в Україні, у т.ч. ті, що мають відношення до децентралізації та територіального розвитку, зазнали впливу європейської політики, підпорядковуючись наступним пріоритетам. По-перше, робиться наголос на сприянні економічному наближенню, щоб допомогти менш розвиненим регіонам (які розташовані в основному в нових країнах-учасниках) зменшити своє відставання від більш розвинених країн. По-друге, реалізуються широкі заходи, спрямовані на покращення регіональної конкурентоспроможності і зайнятості. По-третє, приділяється увага співпраці між регіонами і країнами, щоб зменшити економічне значення національних кордонів¹²¹.

В цілому аналіз існуючого рівня підготовки проектів розвитку територіальними громадами демонструє значні резерви підвищення їх якості у напрямках посилення відповідності реальним пріоритетам, зокрема економічного розвитку громад, визначення раціональних підходів до обґрунтування життєздатності проектів, збільшення масштабності проектів та підвищення рівня їх інноваційності, забезпечення сталості результатів проектів тощо. Реалізація зазначених напрямів вимагає удосконалення методологічного забезпечення проектної діяльності територіальних громад, координації спільної діяльності територіальних громад, органів влади, інституцій-учасників проектної діяльності з орієнтацією на підвищення рівня проектної зрілості в процесах проектно-орієнтованого управління розвитком територіальних громад.

¹²¹ Вдовенко Ю.С. *Європейські механізми фінансового забезпечення міжсекторного співробітництва в україно-білоруському транскордонному вимірі.* URL: <https://economic-vistnic.stu.cn.ua/index.pl?task=arcls&id=1327>

Позитивні ефекти спостерігаються при запровадженні територіальними громадами у практику проектної діяльності концептуальної моделі організації проектного офісу; застосуванні підходу інтегральної оцінки ефективності реалізації проектів розвитку; розробці механізму управління портфелем проектів та його імплементації у стратегію сталого розвитку об'єднаної територіальної громади.