

DOI: 10.55643/fcaptr.6.47.2022.3896

Трина Семигуліна

к.е.н., м.н.с., Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України, Харків, Україна;
 ORCID: [0000-0001-9523-3322](https://orcid.org/0000-0001-9523-3322)

Ігор Ярошенко

к.е.н., завідувач відділу, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України, Харків, Україна;
 ORCID: [0000-0001-7107-5550](https://orcid.org/0000-0001-7107-5550)

Олена Красносова

к.е.н., доцент, с.н.с., Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України, Харків, Україна;
 ORCID: [0000-0002-0863-3705](https://orcid.org/0000-0002-0863-3705)

Олена Козирева

д.е.н., професор, Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Харків, Україна;
 e-mail: yakakos74@gmail.com
 ORCID: [0000-0002-2014-4584](https://orcid.org/0000-0002-2014-4584)
 (Corresponding author)

Received: 11/10/2022

Accepted: 05/12/2022

Published: 30/12/2022

© Copyright
 2022 by the author(s)



This is an Open Access article distributed under the terms of the [Creative Commons CC-BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

ПРОГРАМНО-ПРОЕКТНИЙ ПІДХІД ДО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОСТОРОВИМ РОЗВИТКОМ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЗА ЇХ ВИДАМИ

АНОТАЦІЯ

У статті обґрунтовано теоретико-методичні рекомендації щодо розробки організаційного забезпечення реалізації програмно-проектного підходу до публічного управління просторовим розвитком на основі вибору проектів об'єднаними територіальними громадами в залежності від різних їх видів. Метою практичної реалізації запропонованого організаційного забезпечення є створення умов для фінансової спроможності територіальних громад, забезпечення самодостатності і розширення власних конкурентних переваг шляхом переміщення фокусу з дотаційності місцевого самоврядування на програмно-проектне забезпечення місцевого розвитку.

У статті запропоновано різні види територіальних громад на основі показників їх фактичного розвитку в умовах наслідків військової агресії, з урахуванням отриманих руйнувань і втрат, та географічного перебування по відношенню до країни – агресора. Були виділені: громади, що перебувають у кризовому стані; громади, що перебувають у стані ризику; тилові громади. Значні відмінності у соціально-економічному розвитку, актуальні проблеми і потреби у першочерговості вирішення впливають на формування стратегічних пріоритетів, визначення програм і проектів для відновлення та розвитку територій. Вибір проектів в процесі публічного управління просторовим розвитком об'єднаних територіальних громад різних видів потребує застосування різних критеріїв, що дозволяє їх згрупувати (за напрямками, часом, умовами, учасниками, ресурсами) й визначити пріоритетність, доступність і ефективність.

Ключові слова: місцеве самоврядування, проект, програмно-проектний підхід, просторовий розвиток, публічне управління, територіальна громада, класифікація видів громад

JEL Класифікація: O11

ВСТУП

Реформа місцевого самоврядування в Україні, адміністративним фундаментом якої є об'єднані територіальні громади, внаслідок закріплення на інституційній основі системи передачі повноважень та ресурсів на місцевий рівень, створила умови для ефективної діяльності всіх територіальних суб'єктів з місцевого розвитку. Практична її реалізація направлена на використання новоствореними територіальними громадами власного потенціалу для розвитку, пошуку можливостей для співробітництва, розбудови місцевої економіки і інфраструктури, створення стимулів для соціально-економічного зростання, умов для отримання високоякісних послуг європейського рівня, забезпечення можливостей для повноцінної життєдіяльності громадян на своїх територіях.

Досягнення територіальними громадами зазначених цілей потребує залучення на місцевому рівні ефективних управлінських механізмів й інструментів для здійснення таких функцій просторового розвитку, як стратегічне планування, програмування, управління проектами для їх реалізації. Використання органами місцевого самоврядування, в процесі публічного управління територіальним розвитком, інструментів довгострокового та короткострокового планування, коли визначені в

стратегії загальні цілі конкретизуються у програмах і реалізуються через проекти, ґрунтується на наявних ресурсах, соціально-економічному потенціалі громади та аналізі місцевих проблем, що дозволяє формувати цілі для їх розв'язання за допомогою конкретних заходів.

Розглядаючи просторовий розвиток територіальних громад України в умовах сьогодення доцільно враховувати значні відмінності поточного стану і умов для розвитку всіх територій країни, як економічного, соціального, екологічного, управлінського та інших, в яких опинилися громади в результаті військової агресії.

Таким чином актуалізується питання класифікації територіальних громад за їх видами як необхідного інструменту в період воєнного і повоєнного адміністративного управління. А можливість вибору проектів на основі застосування різних критеріїв щодо визначення їх пріоритетності, доступності, ефективності тощо в процесі публічного управління просторовим розвитком об'єднаних територіальних громад різних видів визначає доцільність і актуальність представленого дослідження.

ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

Питання управління просторовим розвитком різних видів територій широко представлені в роботах вітчизняних і зарубіжних науковців та практиків. Теоретичні та практичні положення щодо оцінки існуючих територіальних проблем та пошуку шляхів і інструментів для їх вирішення розглядалися в дослідженнях Долішнього М., Варналія З., Мокія А., Новікової О., Кизима М., Ткачука А., Куйбіди В. та ін. [1–10].

Представлене в наукових роботах використання програмно-проектного підходу в різних сферах життєдіяльності суспільства характеризується цілеспрямованістю, конкретизацією, послідовністю завдань, що вирішуються в процесі реалізації. Авторами Turner R., Ledwith A., Kelly J. [11], на основі аналізу специфіки використання проектних інструментів залежно від розміру суб'єктів функціонування, було обґрунтовано необхідність покращення соціальної взаємодії під час реалізації проектів відносно невеликих установ, організацій тощо. В роботах Zaman U., Nawaz S., Nadeem R. D. [12] визначено важливість застосування сучасних проектних інструментів у забезпеченні інноваційного розвитку економіки, Allahar H. [13] розглянуто інноваційні інструменти проектного планування. Полянська А., Дрогомирецький В. [14] визначають проект як інструмент міжнародного партнерства в забезпеченні розвитку територій.

Використання проектного підходу у сфері публічного управління просторовим розвитком територій в дослідженні Дурман О. [15] дозволяє оцінити гнучкість організаційної структури органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в процесі їх взаємодії, Удод Є. [16] запропонувати застосування інструментарію проектної діяльності з позиції взаємодії для покращення професійності членів громади, Полянської А., Запухляк І. [17] розглянути питання створення у громадах передумов для реалізації проектного підходу.

З позиції просторового розвитку територій, Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. [18] приділяється увага висвітленню новітніх підходів до управління територіальним розвитком, планування і стратегування місцевого соціально-економічного розвитку, застосування інноваційних інструментів їх реалізації, впровадження механізмів діагностики і оцінки результатів, питанням застосування програмно-проектного підходу тощо.

На основі існуючих відмінностей при формуванні програм і проектів, як узагальнених документів з обов'язковим набором елементів, що взаємодіють в єдиній логічно-структурованій схемі, авторами Чемерис А., Лашенко О., Серьогіною Н., Олійник Р. [19-21] розглядалися можливості їх реалізації в сфері публічного управління територіальним просторовим розвитком.

Разом з тим, розширення можливостей децентралізації робить актуальним більш детальне дослідження питань ролі програмно-проектного підходу в процесі публічного управління просторовим розвитком, особливо в умовах подолання наслідків, спричинених військовою агресією по відношенню до різних видів об'єднаних територіальних громад в Україні.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ

Метою статті є обґрунтування теоретико-методичних рекомендацій щодо розробки методичного забезпечення реалізації програмно-проектного підходу до публічного управління просторовим розвитком на основі вибору проектів об'єднаними територіальними громадами різних видів.

Основними завданнями для досягнення поставленої мети є: визначення ролі програмно-проектного підходу в системі публічного управління просторовим розвитком територіальних громад різних видів; класифікація видів територіальних громад, що опинилися в умовах наслідків військової агресії; розробка методичного забезпечення реалізації програмно-проектного підходу до публічного управління просторовим розвитком територіальних громад за їх видами; встановлення взаємозв'язку при виборі проектів в процесі публічного управління просторовим розвитком об'єднаних територіальних громад різних видів.

МЕТОДИ

В процесі дослідження були застосовані наступні методи: системного аналізу і синтезу, що дозволили визначити особливості використання програмно-проектного підходу в процесі управління просторовим розвитком територіальних громад; абстрактно-логічний, можливості якого були використані для узагальнення сучасних наукових підходів щодо формування програмно-проектного інструментарію в процес публічного управління територіальним розвитком; системно-логічний, особливості якого є корисними при визначенні елементів структури проекту; причинно-наслідковий, завдяки використанню якого були встановленні взаємозв'язки між різними видами територіальних громад і набором проектів, що можуть бути реалізовані; системний і графічний, що були використані для структуризації вихідних положень та ілюстрації висновків, отриманих у результаті дослідження; узагальнення, що дозволяє сформулювати отримані в дослідженні результати.

РЕЗУЛЬТАТИ

Децентралізація в Україні сприяла перенесенню на місцевий рівень й впровадженню в процес публічного управління розвитком територій організаційних і управлінських підходів, а саме стратегічного, програмно-цільового, програмно-проектного тощо, що довели свою ефективну взаємодіють на державному і регіональному рівнях в Україні.

Крім того, введення в практику функціонування новостворених територіальних громад інструментарію співробітництва вплинуло на розширення сфери можливостей територій, тим самим створило додаткові сприятливі умови для застосування програмно-проектного підходу в місцевому самоврядуванні. Можливості використання зазначеного підходу представлені через різні форми взаємодії громад і територій, мається на увазі реалізація групових проектів, фінансування за рахунок об'єднання зусиль, спільне будівництво та обслуговування об'єктів інфраструктури, впровадження колективної системи управління тощо.

Впровадження програмно-проектного підходу в процес публічного управління територіальним розвитком дозволяє розглядати роль проектів та програм розвитку з позиції їх використання як об'єктів управління. У такому разі програмно-проектний підхід виконує роль сучасної технології управління соціально-економічним розвитком території на основі управління програмами і проектами з метою отримання нових результатів (ефективності соціально-економічного розвитку, розширення загальнодоступності суспільних послуг, створення умов для реалізації людського потенціалу, осучаснення галузевого виробництва тощо), що ґрунтуються на принципах партнерських взаємовідносин між владою, бізнесом і громадою.

Серед властивостей використання програмно-проектного інструментарію виступає його гнучкість при реалізації завдань, спрямованих на створення умов та підтримку розвитку територіальних громад, отже в поточних умовах подолання наслідків військової агресії в Україні є розуміння вагомості залучення програм і проектів в публічному управлінні місцевим розвитком, в тому числі з позиції створення в громадах передумов для відновлення і стимулювання розвитку шляхом реалізації програмно-проектного підходу в залежності від видів територіальних громад.

Особливостями реалізації програм і проектів в сфері публічного управління територіальним просторовим розвитком виступають [20]:

- спрямованість на виконання стратегії розвитку і задоволення потреб територіальної громади, реалізація за підтримки органу місцевого самоврядування;
- можливість залучення всіх необхідних територіальних ресурсів за умови ефективного і цілеспрямованого їх використання на користь територіальної громади;
- залучення широкої кількості учасників (влада, бізнес, наукове і експертне середовище, громадяни), що задіяні і підзвітні територіальній громаді;
- важливість встановлення взаємозв'язку з територіальною громадою на основі участі громадськості;

- повне або часткове бюджетне фінансування, що дозволяє збільшити рівень відповідальності місцевої влади в умовах обмеженості фінансових ресурсів територіальної громади і раціонального їх використання;
- можливість залучення інвестиційних ресурсів різних видів (гранти, донорська допомога, кошти ЄБРР та інших міжнародних організацій тощо) під гарантії органів місцевого самоврядування;
- оцінювання досягнутих результатів з позиції фінансового, економічного, соціального тощо ефекту.
- Застосування програмно-проектного підходу у сфері публічного управління просторовим розвитком територіальних громад є доцільним, так як [22]:
- є узагальненою концепцією, що може бути використана для реалізації різних видів проектів в будь-яких галузях та за різними напрямках (освіта, наука, медицина, промисловість, сільське господарство, інфраструктура тощо) на всіх видах територій;
- створює умови для ефективного контролю (з боку органів влади, бізнес-середовища, громадськості) як за термінами виконання, так і за рівнем витрат на реалізацію проектів;
- використовує гнучкі управлінські підходи, які можна застосовувати в будь-яких організаціях, коригувати і гармонізувати зі стратегічним управлінням та організаційною стратегією;
- дозволяє чітко здійснювати контроль та управління ефективністю діяльності, враховуючи певні ускладнення за інших умов;
- дає змогу організувати динамічну структуру управління, здатну на швидке реагування по відношенню до змін внутрішнього та зовнішнього середовища;
- забезпечує чіткий розподіл складових проекту (цілей, завдань, пріоритетів, функцій, обов'язків, інструментів реалізації тощо) для забезпечення результативності оцінювання та контролю за його виконанням;
- дає можливість визначати структуру проектних завдань за принципом «дерева робіт» з метою вибору і включення доцільних та актуальних;
- створює умови використання інструментарію інтегрального оцінювання для визначення соціально-економічної корисності проекту з метою отримання узагальненої оцінки ефективності діяльності органу місцевої влади по відношенню до певної проблемної сфери;
- забезпечує отримання готового продукту, результативність якого визначається ступенем задоволення потреб громадян;
- застосовує механізми стратегічного цільового раціонального розподілу та використання проектних ресурсів для забезпечення ефективності їх управлінням;
- здійснює взаємозв'язок з громадою, створює умови для оцінки ефективності місцевого самоврядування власними громадянами.

Децентралізація системи публічного управління територіальним просторовим розвитком розширила можливості місцевого самоврядування для впровадження на територіях громад проектів різних видів, серед яких, наприклад, парасолькові, касетні, інституційні проекти [23; 24].

Технологія парасолькових проектів передбачає розроблення й поширення деякої єдиної ідеї (продукту проекту). У сфері управління просторовим розвитком такий вид проектів розробляється великою бізнес-компанією, що використовуючи принципи соціальної відповідальності, намагається зацікавити своїх робітників та населення громади у власній присутності, поширює свою діяльність на території попередньо узгоджуючи її з органами місцевої влади, використовує співфінансування між бізнесом і бюджетом громади. Зазначені проекти можна розглядати в якості інвестицій в соціальний капітал, мається на увазі наявні та потенційні працівники цієї компанії, які фактично проживають в зоні її місцезнаходження, що направляються на вирішення питань соціально-економічного розвитку та усунення існуючих територіальних проблем, виділених як пріоритетні жителями та експертами з питань місцевого розвитку [23].

Серед прикладів практичної реалізації ідеології парасолькових проектів називають діяльність компанії ДТЕК, якою були встановлені тісні зв'язки з владно-управлінськими структурами території міст її присутності на основі підготовки стратегічних проектів соціального партнерства [23]. Ефективність таких проектів ґрунтується на широкому застосуванні соціальної складової при організації бізнесової діяльності підприємства на ринках труда, товарів, інвестицій, що певним чином сприяє отриманню комерційного успіху. З практичної точки зору використання єдиної методології та скоординованого плану реалізації такого типу проектів є актуальним, враховуючи можливості для економії часових і фінансових ресурсів на стадії їх розробки і реалізації.

Використання технології касетних проектів в сфері публічного управління просторовим розвитком територій передбачає поширення дієвої проектною ідеї та результатів її реалізації, що вже були фактично отримані у ході запровадження і є корисними для суспільства. Прикладами практичного використання такого різновиду проектів є поширення кращих вітчизняних і закордонних практик місцевого самоврядування на територіях різних видів громад за ініціативи і під керівництвом місцевих органів влади.

Ініціатива щодо реалізації таких проектів, на відміну від попередніх, має належати місцевому органу влади, що зацікавлений самостійно, або ж за допомогою Агенції регіонального розвитку чи інших структур з функцією управління реалізацією стратегій розвитку території, у запровадженні проектного інструментарію в стратегічне управління території.

Приклади ефективності соціально-економічних результатів касетних проектів вказують на доцільність підтримки їх фінансування за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку для реалізації програм і проектів територіального розвитку, визначених у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів, стратегіях розвитку територіальних громад та у планах заходів з їх реалізації, впровадження проектів в процесі співробітництва територіальних громад; підтримки переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування.

В процесі реалізації законодавчої ініціативи щодо співробітництва територіальних громад можуть використовуватися так звані інституційні проекти. Результатом інституційного проекту є створення спільного органу управління і комплексу документів щодо регламентів його функціонування, а також, за потреби, окремих нормативно-правових актів у відповідності до чинного законодавства країни, зокрема, в частині врегулювання договірних відносин. Інституційні проекти можуть типовими і поширюватися за прикладом касетних [23].

Аналіз впровадження територіальними громадами проектів соціально-економічного розвитку характеризується найбільш активним використанням короткотермінових проектів в нинішніх умовах функціонування територій, що пояснюється наявністю в громадах значної кількості «дрібних» першочергових проблем, що потребують термінового вирішення в умовах обмеженості фінансових ресурсів. Порівнюючи запити громад, в першу чергу, на фінансування проектів з невеликим бюджетом (до 200 тис. грн.), в той час як проекти середньої і великої вартості не набули широкого використання, підтверджує факт гальмування реалізації масштабних проектів через існуючі фінансові обмеження для кожної окремої громади. Таким чином відкриваються можливості впровадження інструментів і механізмів державно-приватного партнерства та співробітництва територіальних громад в перспективі.

Серед найбільш актуальних напрямів для реалізації проектів місцевого просторового розвитку територіальних громад виділяються:

- створення умов для отримання доступних і якісних публічних послуг різних видів (адміністративних, комунальних, інших);
- створення ефективної системи публічного управління життєдіяльністю території;
- розвиток і відбудова дорожньої інфраструктури (будівництво, реконструкція, капітальний ремонт вулиць, доріг, мостів тощо);
- впровадження енергозберігаючих технологій та альтернативних видів енергетики;
- організація роботи транспортної інфраструктури (в тому числі шкільний, дошкільний та ін.);
- розвиток і відновлення комунальної інфраструктури (об'єктів водопостачання та водовідведення, поводження з відходами, організація роботи сміттєзвалищ тощо);
- гарантування умов для належного рівня безпеки та цивільного захисту;
- забезпечення екологічної безпеки, захист навколишнього середовища
- розширення напрямів культурного, освітнього, спортивного розвитку громади;
- створення умов для розширення конкурентних переваг території;
- забезпечення якісними і доступними медичними й освітніми послугами тощо.

Стратегія розвитку об'єднаної територіальної громади є індивідуальним базовим управлінським документом, містить постановку конкретних цілей, визначає перелік напрямів, заходів і методів вирішення завдань, визначених для реалізації на кожному з етапів розвитку, що надалі потребують залучення програмних і проектних інструментів практичної реалізації. Тактичним рішенням для її виконання виступає розробка методичного забезпечення розв'язання поставлених завдань, яке ґрунтується на реалізації програмно-проектного підходу до публічного управління просторовим розвитком територій і громад з урахуванням їх видів.

Методичне забезпечення реалізації програмно-проектного підходу до публічного управління просторовим розвитком територіальних громад за їх видами має вигляд цілісної системи, що складається з організаційного і проектного етапів та їх елементів (Рис. 1).

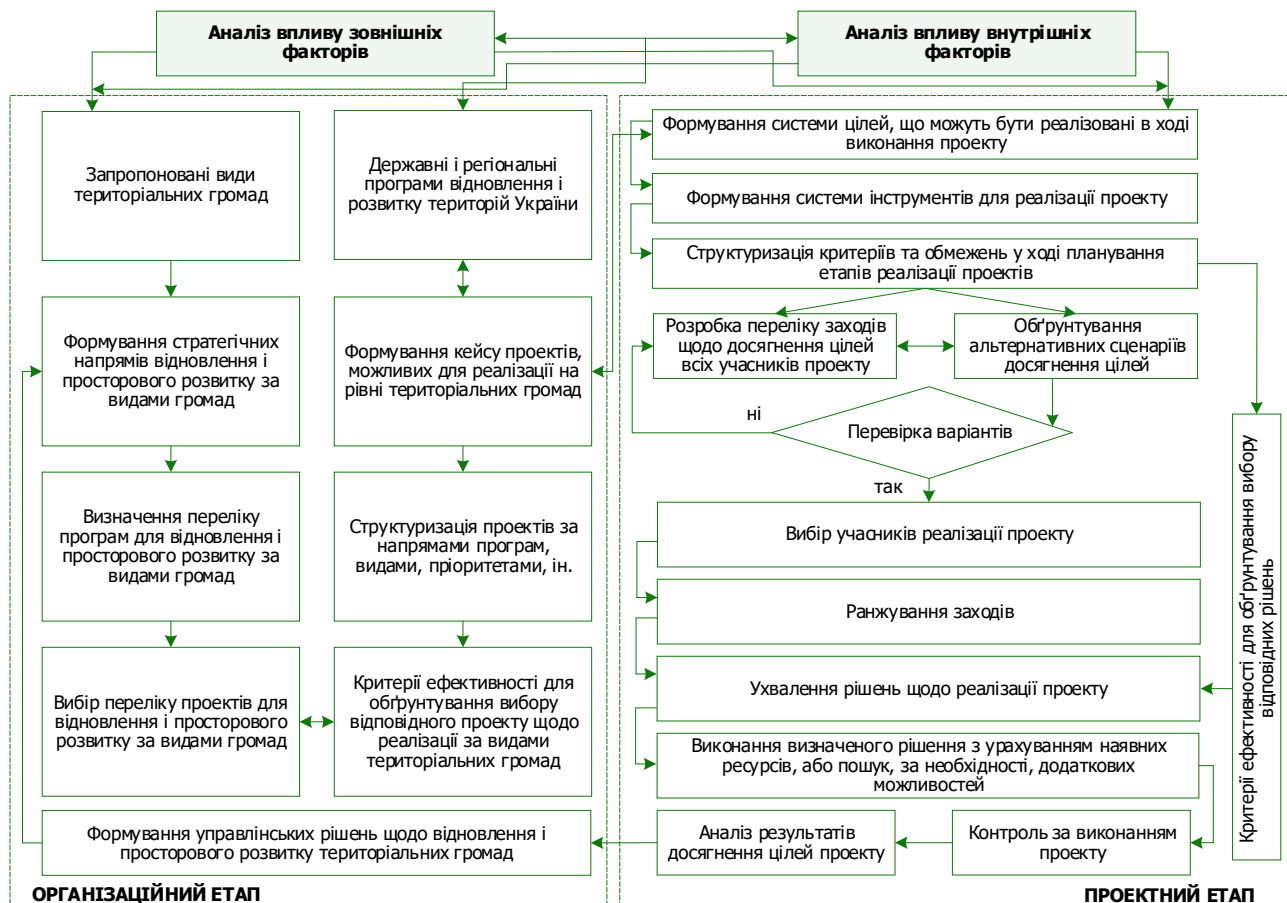


Рис. 1. Схема методичного забезпечення реалізації програмно-проектного підходу до публічного управління просторовим розвитком територіальних громад за їх видами.

Елементи в складі етапів методичного забезпечення ґрунтуються на принципах програмно-проектного підходу, є взаємопов'язаними і знаходяться в безпосередній залежності від рівня соціально-економічного розвитку територіальних громад і їх видів. Динамічність зовнішніх і внутрішніх факторів розвитку допускають можливість уточнення елементів в складі етапів реалізації програмно-проектного підходу, з урахуванням поточних часових вимог.

Розробка методичного забезпечення включає виділення його структурних елементів, формування методів оцінки, допускає можливість уточнення переліку і послідовності етапів у відповідності до пріоритетності досягнення визначених цілей і вирішення поставлених завдань. Отже, при розробці методичного забезпечення просторового розвитку територій на засадах програмно-проектного підходу доцільно враховувати можливості зміни, удосконалення, оновлення його складових.

Такий процес повинний ґрунтуватися на дотриманні законів і принципів децентралізації, вирішенні виникаючих протиріч всієї соціально-економічної системи, забезпеченні взаємовідносин у публічній і приватній сферах, координації інтересів всіх учасників на засадах державно-приватного партнерства і співробітництва.

Методичне забезпечення має бути гнучким процесом, ефективність виконання якого пов'язана із реалізацією певних умов, серед яких можливість створення необхідних по відношенню до конкретної ситуації елементів; присутність спеціалістів для реалізації певних етапів реалізації проектів, спроможність приймати своєчасні рішення про подальший розвиток території, опираючись як на самостійність у виборі пріоритетів, так і на взаємодію з регіональними структурами і системами [25].

Важливим у процесі формування методичного забезпечення є поетапне визначення його основних функцій і задач, серед яких: формування проектного інструментарію, можливість соціально-економічної реалізації, використання співробітництва і державно-приватного партнерства як інструментів інвестиційного забезпечення проектів, створення умов для відновлення і стимулювання економічного розвитку території, розбудови її соціальної та іншої інфраструктури тощо.

Науковою основою методичного забезпечення щодо просторового розвитку територій на засадах програмно-проектного підходу повинна бути сукупність дії законів, необхідних для виконання свої функції.

Методичне забезпечення реалізації програмно-проектного підходу до публічного управління просторовим розвитком територіальних громад за їх видами ґрунтується на реалізації наступних принципів його побудови [25]:

- використання актуальних тенденцій соціально-економічного розвитку територій і їх видів;
- урахування особливостей динамізму і ризикованості змін у законодавстві;
- вмотивованість учасників проекту;
- прорахунок всіх можливих ризиків щодо мінімізації майбутніх втрат;
- спільний зв'язок і узгодженість цілей;
- мінімалізм у взаємозв'язках між різними рівнями управління;
- можливість оперативного прийняття рішень;
- наявність продуктивного контролю за реалізацією проекту;
- отримання ефективного кінцевого результату;
- систематизація цілей і завдань на основі використання наявних ресурсів;

швидке пристосування до поточних умов.

Практична реалізація методичного забезпечення програмно-проектного підходу до управління просторовим розвитком територіальних громад за їх видами дасть змогу перемістити фокус з дотаційності місцевого самоврядування на програмно-проектне забезпечення місцевого розвитку, що стане основою фінансової спроможності громад, створить умови для їх самодостатності і розширення власних конкурентних переваг.

Основним завданням проектного етапу є створення механізму формування проектів як планових документів, основні показники яких не підлягають багаторазовому перегляду, направлені на вирішення конкретного завдання та мають бути виконані впродовж встановлених термінів. Реалізація проектів дозволяє використання інструментарію співробітництва і державно-приватного партнерства з метою розширення кола інвесторів та активізації ініціативи всіх учасників.

У ході реалізації проектного етапу слід виділити наступні елементи формування проекту:

- постановка мети виходячи з окреслених цілей розвитку територій;
- визначення на стадії планування обсягів необхідних для реалізації ресурсів (фінансових, матеріальних, інфраструктурних, технічних, трудових, інших);
- діагностика результатів діяльності господарчих суб'єктів;
- аналіз і оцінка ефективності очікуваних результатів проекту в порівняльних умовах до та після реалізації;
- розробка додаткових альтернативних варіантів;
- формування набору інструментів для реалізації проекту;
- виконання визначеного проектного рішення.

Перевагами проектного етапу запропонованої схеми реалізації методичного забезпечення варто вважати такі:

- здатність до формування по категоріях цілей і завдань у відповідності до ступеня важливості;
- здатність до створення ефективної системи контролю за реалізацією прийнятого рішення, враховуючи можливість вибору серед значної кількості можливих альтернативних варіантів;
- здатність до використання системи мотивації виконавців в процесі реалізації проекту, враховуючи особисту зацікавленість в результатах;
- здатність до формування системи активних комунікацій в процесі реалізації проекту, враховуючи можливість уточнення розроблених рішень відповідно до динамічності внутрішніх і зовнішніх умов;

- здатність до використання можливостей, що ґрунтуються на партнерських взаємовідносинах між державою, бізнесу та місцевими органами влади.

Перевагами організаційного етапу запропонованої схеми реалізації методичного забезпечення варто вважати наступні:

- можливість враховувати різні потреби територіальних громад, зокрема в умовах поточного стану, пов'язаного із наслідками військової агресії в Україні;
- можливість відновлення і стимулювання розвитку територіальних громад на основі тісного взаємозв'язку між стратегічними пріоритетами, програмами розвитку і проектами для їх практичної реалізації;
- можливість вибору переліку проектів для відновлення і просторового розвитку за видами громад на основі критеріїв ефективності для обґрунтування такого вибору;
- тісний зв'язок із державними і регіональними програмами відновлення і розвитку територій України, зокрема в повоєнний період;
- формування кейсу проектів, можливих для реалізації на рівні територіальних громад;
- можливість активних комунікацій всіх представників громади у процесі формування стратегічних пріоритетів розвитку територіальної громади;
- можливість коректування управлінських рішень з урахуванням динамічності зовнішнього середовища і внутрішніх умов.

Реалізація організаційного етапу методичного забезпечення дозволяє встановити взаємозв'язок при виборі проектів в процесі публічного управління просторовим розвитком об'єднаних територіальних громад різних видів (Рис. 2).

У представленій схемі (Рис. 2) показане врахування наявних наразі в Україні різних видів територіальних громад, які були запропоновані на основі показників їх фактичного розвитку в умовах наслідків військової агресії, з урахуванням отриманих руйнувань і втрат, та географічного перебування по відношенню до дій з боку країни – агресора. До уваги беруться географічні (перебування в умовах тимчасової окупації, прикордоння з територіями тимчасової окупації, тилове розташування); економічні (повна руйнація, часткова руйнація, наявні проблеми); соціальні (повна криза, часткова криза, наявні проблеми); екологічні (повна криза, часткова криза, наявні проблеми); політичні (воєнний стан, повоєнний стан, інше) та інші фактори.

Таким чином були виділені: громади, що перебувають у кризовому стані (зазнали або зазнають найбільшого негативного впливу від військової агресії); громади, що перебувають у стані ризику (постійно перебувають у зоні військового ризику); тиллові громади (географічно розташовані далеко від зони військового конфлікту).

Зважаючи на значні відмінності у їх поточному стані соціально-економічного розвитку, першочерговість стратегічних пріоритетів, а відповідно визначення програм і вибору проектів для відновлення та просторового розвитку територій, також є відмінною, зважаючи на нагальні проблеми і потребу у першочерговості їх вирішення, особливо в умовах воєнного та повоєнного стану.

Громади, що перебувають у кризовому стані, зазнали непоправних втрат і майже повної руйнації сфер життєдіяльності, що в результаті призвело до глибокої економічної, соціальної, екологічної, управлінської, інфраструктурної, іншої кризи. Отже серед першочергових до реалізації слід вважати проекти відбудови втраченого житла, відновлення різних видів інфраструктури (енергопостачання, дороги, дитячі садочки, школи, заклади вищої освіти і медицини, адміністративних послуг тощо), поновлення роботи транспорту і відповідно створення умов для запуску можливих сфер економіки, спрямованих на відродження повноцінного функціонування цих територій і проживання населення на них.

Громади, що перебувають у стані ризику, зазнали значних втрат і руйнації, що також призвело до суттєвої або часткової економічної, соціальної, екологічної, інфраструктурної та іншої кризи. Пріоритетними для відновлення функціонування саме цих видів територій є представлені в попередньому абзаці типи проектів, натомість їх першочерговість буде залежати від ступеня і масштабів втрат та руйнувань, але по відношенню до частини громад. Не менш актуальними на більшості територій такого виду громад є реалізація проектів, направлених на створення умов для розселення значної кількості переселенців, збільшення кількості нових робочих місць, розширення всіх сфер життєдіяльності суспільства (транспорт, житлово-комунальне господарство, енергетика, освіта, медицина, послуги тощо), допомогу бізнесу для відновлення і розвитку різних сфер економіки та інше.

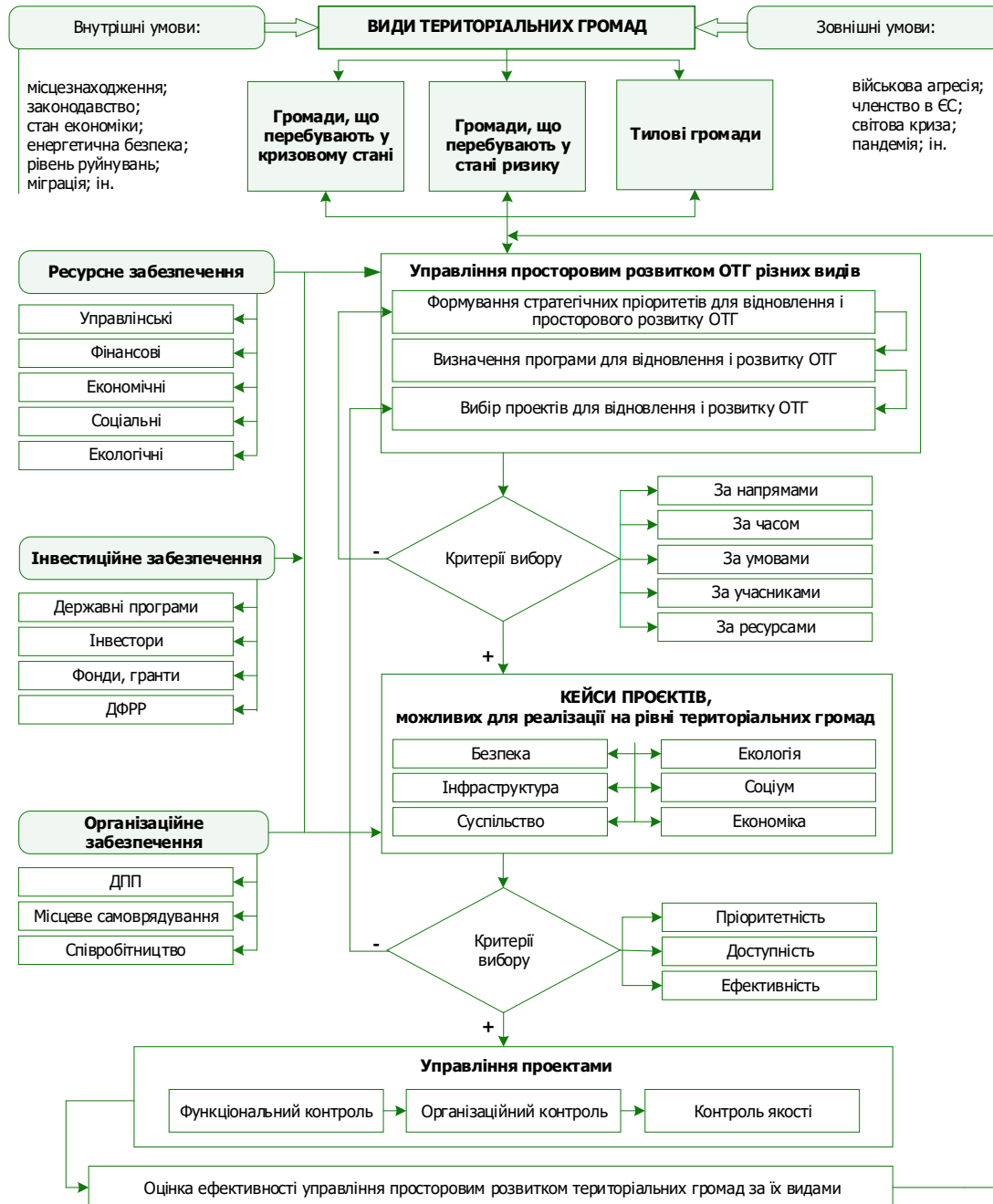


Рис. 2. Схема взаємозв'язку при виборі проектів в процесі публічного управління просторовим розвитком об'єднаних територіальних громад різних видів.

Тилові громади, які наразі є базовими для стабілізації країни і її майбутнього оновлення, зазнали суттєвих змін в організації управління, що призвело до додаткового навантаження на їх функціонування і розвиток. Першочерговість вибору проектів для реалізації на таких територіях враховує актуальність у вирішенні проблем розселення значної кількості переселенців, збільшення кількості нових робочих місць, розширення всіх сфер життєдіяльності суспільства (транспорт, житлово-комунальне господарство, енергетика, освіта, медицина, послуги тощо), розширення сфер економічного розвитку, в тому числі за рахунок роботи бізнесу в умовах релокації та інше.

Отже, можна констатувати, що вибір проектів в процесі публічного управління просторовим розвитком об'єднаних територіальних громад різних видів потребує застосування відмінних критеріїв, що дозволить їх згрупувати (за напрямками, часом, умовами, учасниками, ресурсами) й визначити пріоритетність, доступність і ефективність.

Особливостями представленої на Рис. 2 схеми можна вважати:

- її гнучкість, бо є можливість конкретизації вибору певних проектів в залежності від особливостей і потреб кожної територіальної громади в залежності від її виду;
- її динамічність, бо є можливість перегляду першочерговості щодо вибору проектів в різні періоди часу в залежності від визначених пріоритетів розвитку конкретної територіальної громади, що також є змінними в умовах поступового досягнення поставлених цілей;
- її ефективність, що забезпечується шляхом взаємозв'язку між різними видами територіальних громад і типами проектів, що можуть бути використані в процесі управління просторовим розвитком;
- її універсальність, бо є можливість використання всього кейсу представлених проектів для відновлення і просторового розвитку всіх видів територіальних громад, враховуючи індивідуальність визначених стратегічних цілей і пріоритетів.

ДИСКУСІЯ

Особливістю України як великої європейської держави є її значна територія, історико-географічні якості, кліматичні відмінності, багатонаціональна та широка етнічна структура населення, різноманітність ресурсного потенціалу та інші властивості, що відрізняють між собою і роблять особливими різні територіальні громади. Питання різновидності територій в Україні досі залишається широко обговорюваним та не має єдиної думки.

Здебільшого переважають підходи, направлені на виділення проблемних територій різних типів (депресивних, слабозвинених, відсталі, кризові тощо), що також відповідає європейським принципам розвитку і підтримки територій з певними проблемами. Різновиди вже існуючих типологій, запропонованих раніше, здебільшого носять звужений характер, бо залежать від певних критеріїв і індикаторів, що використовуються для конкретизації класифікації територій за певними ознаками (чи то економічними, чи то географічними тощо) [26, 27]. Таким чином, звуження критеріїв, що характеризують ті чи інші види територій, в подальшому впливають на формування напрямів і пріоритетів політики публічного управління, обмежуючи певні можливості для розвитку таких територій.

Суттєві відмінності у функціонуванні територій України в умовах військового конфлікту актуалізували питання виділення різних видів територіальних громад на основі оцінки стану (кризового, ризикового, тилового) їх фактичного перебування, що сформувався за результатами аналізу взаємного впливу географічних (перебування в умовах тимчасової окупації, прикордоння з територіями тимчасової окупації, тилове розташування); економічних (повна руйнація, часткова руйнація, наявні проблеми); соціальних (повна криза, часткова криза, наявні проблеми); екологічних (повна криза, часткова криза, наявні проблеми); політичних (воєнний стан, повоєнний стан, інше) та інших факторів на просторовий розвиток територій в умовах подолання наслідків військової агресії. Запропоновані: громади, що перебувають у кризовому стані (зазнали або зазнають найбільшого негативного впливу від військової агресії); громади, що перебувають у стані ризику (постійно перебувають у зоні військового ризику); тиллові громади (географічно розташовані далеко від зони військового конфлікту), характеризують узагальнений підхід до вибору видів територій, що вважається актуальним в умовах сьогодення.

Дискусійними серед науковців є питання застосування програмно-проектного підходу в системі управління просторовим територіальним розвитком, бо розглянуті пропозиції здебільшого характеризуються використанням специфічних підходів до розвитку окремих складових такої системи, як то соціальної взаємодії, інноваційної економіки, організаційно-адміністративного інструментарію тощо [12-17], що, враховуючи тісний взаємозв'язок всіх компонентів між собою, обмежує розвиток та функціонування всієї системи в цілому.

В умовах децентралізації, коли зростають можливості громад самостійно вирішувати питання соціально-економічного розвитку і територіального устрою, залучення програмно-проектного підходу, що реалізується через встановлений взаємозв'язок між територіальними громадами різних видів і можливістю вибору найбільш актуальних проектів, які відповідають вибраним пріоритетам, забезпечені необхідними інструментами та ресурсами, розширює перспективи територій для саморозвитку, створює умови більш привабливого інвестиційного клімату, посилення спроможності, дозволяє залучення додаткових бюджетних фінансів, грантів, коштів міжнародних фондів.

Використання програмно-проектного підходу до публічного управління просторовим розвитком територіальних громад різних видів передбачає не лише формування проектів, що відповідають цілям розвитку і особливостям території, враховують наявність ресурсів та можливості формування інструментів для реалізації, а й створює умови для забезпечення актуальних потреб громади, зокрема в воєнний і повоєнний період відновлення України, використовує

взаємозв'язки між всіма складовими системи управління просторовим розвитком територій, надає можливість обґрунтування вибору відповідного проекту для реалізації за видами територіальних громад та коректування управлінських рішень з урахуванням динамічності зовнішнього і внутрішнього середовища. Таким чином, управління просторовим розвитком територій відбувається на основі синергетичного ефекту від застосування всебічних можливостей для розвитку і відновлення різних видів територій. Отже, з'являється гарна нагода територіальним громадам різних видів самостійно визначати сприятливі для себе умови функціонування і життєдіяльності, формувати потрібний управлінський апарат, залучати нові можливості для відновлення і стимулювання розвитку, що є особливо актуальним в сучасних умовах подолання наслідків, спричинених військовою агресією в Україні.

ВИСНОВКИ

Реалізація програмно-проектного підходу в системі публічного управління просторовим розвитком територіальних громад різних видів на основі встановлених взаємозв'язків та ефективного впровадження запропонованих механізмів і інструментів дозволить підвищити результативність управлінської діяльності на місцевому рівні, зміцнити конкурентні переваги та розширити можливості різних видів територій для саморозвитку, покращити якість суспільного життя всіх членів громади.

Запропонована класифікація територіальних громад різних видів, побудована на основі аналізу показників їх фактичного розвитку в умовах наслідків військової агресії, з урахуванням отриманих руйнувань і втрат, та географічного перебування по відношенню до дій з боку країни – агресора, дозволяє виділити громади у різних станах (кризовому, ризиковому, тиловому) їх перебування, що є актуальним інструментарієм в період воєнного і повоєнного адміністративного управління.

Представлене методичне забезпечення реалізації програмно-проектного підходу до публічного управління просторовим розвитком територіальних громад за їх видами дозволяє, на основі тісного взаємозв'язку між етапами і елементами в їх складі, формувати та реалізовувати проекти різних напрямів, в залежності від доцільності, актуальності і критеріїв ефективності для обґрунтування вибору, щодо потреби територіальних громад різних видів.

Встановлений взаємозв'язок при виборі проектів в процесі публічного управління просторовим розвитком об'єднаних територіальних громад різних видів, що реалізується через інтеграцію проектів різних напрямів із засобами системної організації і координації діяльності та комунікаційно-інформаційним інструментарієм, характеризується гнучкістю, динамічністю, ефективністю і універсальністю, що дозволяє покращити рівень місцевого управління розвитком й співробітництвом територіальних громад різних видів, сприяє результативності використання їх ресурсів в залежності від власних особливостей і потреб, враховуючи індивідуальність визначених стратегічних цілей і пріоритетів.

REFERENCES / ЛІТЕРАТУРА

- Dolishnii, M., Zlupko S., & Pysarenko, S. (2003). *Rehionalna polityka ta mekhanizm yii realizatsii*. Nats. akad. nauk Ukrainy, In-t rehion. doslidzhen. K. Naukova dumka, 503.
- Rehiony Ukrainy: problemy ta priorityety sotsialno-ekonomichnoho rozvytku (2005). *Monohrafiia / Varnalii Z. S., Mokii A. I., Novikova O. F. ta in. / Natsionalnyi in-t stratehichnykh doslidzhen. K. Znannia Ukrainy, 498.*
- Derzhavna rehionalna polityka Ukrainy: osoblyvosti ta stratehichni priorityety (2007). *Monohrafiia / Za red. Z. S. Varnalii. K. NISD, 820.*
- Prohramno-tsilovyi pidkhdid do derzhavnoho upravlinnia sotsialnoiu napruhoiu v rehionakh krainy (2007). *Monohrafiia / M. O. Kyzym, V. V. Uzunov. Kh. : VD «INZhEK», 204.*
- Nerivnomirnist rehionalnoho rozvytku v Ukraini: teoretyko-metodolohichni zasady i instrumentarii otsinky (2011). *Monohrafiia / M. O. Kyzym, O. V. Raievnieva, A. Yu. Bobkova. Kh. FLP Liburkina L. M.; VD «INZhEK», 200.*
- Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy (2012). *Boryslavska O., Zaverukha I., Zakharchenko E., ta in. Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini» DESPRO. K. TOV «Sofiia», 128.*
- Bobrovska, O. Yu., Krushelnytska, T. A., M. A. & Latynin, M. A. (2017). *Potentsial rozvytku terytorii: metodolohichni zasady formuvannia i naroshchennia : monohrafiia. Dnipro : DRIDU NADU, 362.*
- Tkachuk A.F. & Markiiian D. (2016). *Vnutrishni ta zovnishni resursy dlia rozvytku hromady abo Chomu*

- brak hroshei ne ye pervynnoiu problemoiu hromady? K. IKTs «Lehalnyi status», 152.
9. Borshch, H. A., Vakulenko, V. M., Hrynychuk, N. M., Dekhtiarenko, Yu.F., Ihnatenko, O. S., Kuibida, V. S., Tkachuk, A. F., & Yuzefovych, V. V. (2017) Resursne zabezpechennia obiednanoi terytorialnoi hromady ta yii marketynh: navch. posib. K., 107.
 10. Benovska, L.Ia. (2018). Terytorialna hromada yak subiekt rehuliuвання rozvytku terytorii: teoretychni aspekty. Rehionalna ekonomika, 1, 30-39.
 11. Turner, R., Ledwith, A., & Kelly, J. (2012) Project Management in Small to Medium Sized Enterprises: Tailoring the Practices to the Size of Company. Management Decision. Vol. 50, Issue 5. P. 942–957. DOI: <https://doi.org/10.1108/00251741211227627>.
 12. Zaman, Umer, Nawaz, Shahid, Nadeem, & Raja Danish (2020) Navigating Innovation Success through Projects. Role of CEO Transformational Leadership, Project Management Best Practices, and Project Management Technology Quotient. Journal of Open Innovation Technology Market and Complexity. Vol. 6, issue 4. P. 1–19. DOI: <https://doi.org/10.3390/joitmc6040168>.
 13. Allahar, H. A (2019). Management Innovation Approach to Project Planning. Technology Innovation Management Review. Vol. 9, issue 6. P. 4–13. DOI: <http://doi.org/10.22215/timreview/1245>.
 14. Polianska, A. S., & Drohomiretskyi, V. H. (2017). Proektna diialnist yak instrument mizhnarodnoho partnerstva u zabezpechenni rozvytku terytorii. Teoriia i praktyka stratehichnoho upravlinnia rozvytkom haluzevykh i rehionalnykh suspilnykh system : VI mizhn. nauk.-prakt. konf. 11–13 zhovtnia 2017 r. Ivano-Frankivsk, 152–155.
 15. Durman, O. L. (2020). Vykorystannia proektnoho menedzhmentu v diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia. Visnyk Khersonskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu, 3 (74), 140–147.
 16. Udod, Ye. H. (2015). Proektnyi pidkhid shchodo pidsylennia spromozhnosti terytorialnykh hromad v umovakh detsentralizatsii. Aspekty publichnoho upravlinnia, 4, 6–13. Available at http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_3.
 17. Polianska, A., & Zapukhliak, I. (2021). Proektna diialnist yak instrument rozvytku terytorialnykh hromad. Universytetski naukovyi zapysky, 1 (79), 160–170. Available at <http://www.unz.univer.km.ua>.
 18. Vasylychenko, H., Parasiuk, I., & Yeremenko, N. (2015). Planuvannia rozvytku terytorialnykh hromad. Kyiv : Vi En Ei, 256.
 19. Chemerys, A. (2012). Rozroblennia ta upravlinnia proektamy u publichnii sferi: yevropeyskyi vymir dlia Ukrainy: prakt. posib. Kyiv: Sofiia-A, 80.
 20. Lashchenko, O., Serohina, N. (2021). Vprovadzhennia proektnoho pidkhotu v diialnist orhaniv publichnoho upravlinnia. Available at http://www.dridu.dp.ua/zbirnik_dums/2021/2021_01_48/16.pdf.
 21. Oliinyk, R. Yu. (2019). Proektnyi menedzhment: osoblyvosti kluchovykh kontseptiv ta zastosuvannia u publichnomu sektori. Pravo ta derzhavne upravlinnia, 2(35), t. 2, 147 – 151.
 22. Chykarenko, I. A. (2004). Proektnyi pidkhid yak odyn iz zasobiv pidvyshchennia efektyvnosti diialnosti // Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia. Vyp. 9. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia: tezy IV mizhnar. nauk. konhresu, 26 liut. 2004 r. Kharkiv: Mahistr, 24 – 26.
 23. Olenkovska, L. P. (2013). Orhanizatsiino-upravlinske zabezpechennia intehratsiinykh protsesiv u mistsevomu samovriaduvanni : dysertatsiia na zdobuttia nauk. stupenia kand. nauk z derzh. upravlinnia : spets. 25.00.04 – mistseve samovriaduvannia / Olenkovska Larysa Pavlivna. NADU. D, 208.
 24. Olenkovska, L.P. (2013). Instytutsiini proekty yak mekhanizm zabezpechennia intehrovanykh form diialnosti na mistsevomu rivni / Olenkovska L.P., Sharov Yu.P. // : mater. IX Mizhnarodnoi naukovopraktychnoi konferentsii «Upravlinnia proektamy: stan ta perspektyvy» 17- 20.09.2013. Koblevo, 216-218.
 25. Kontseptualni zasady rozvytku ahrarnoi sfery ta silskykh terytorii Ukrainy (2020). Kol. monohr. / za red. M. O. Kyzyma ; avt. kol. : M. O. Kyzym, N. V. Belikova, O. Yu. Poliakova, V. Ye. Khaustova, I. Yu. Hrishova, I. V. Yaroshenko, O. M. Krasnonosova, D. H. Mykhailenko, I. B. Semyhulina, O. V. Tur, O. M. Levanda, R. V. Kharchenko. Kharkiv : FOP Liburkina L. M, 280.
 26. Umanets, T. V. (2007). Rehionalnyi ekonomichni rozvytok Ukrainy: teoretychni osnovy upravlinnia, intehralna otsinka, diahnozyka. Donetsk: «VIK», 340.
 27. Bril, M. S. (2009). Metodolohichni aspekty identyfikatsii depresyvykh rehioniv v suchasnykh umovakh. Ekonomichniy prostir, 27, 15-22.

Iryna Semyhulina, Ihor Yaroshenko, Olena Krasnonosova, Olena Kozyrieva

PROGRAM-PROJECT APPROACH TO PUBLIC MANAGEMENT OF SPATIAL DEVELOPMENT OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES BY THEIR TYPES

The article substantiates theoretical and methodological recommendations for the development of organizational support for the implementation of a program-project approach to public management of spatial development based on the selection of projects by united territorial communities depending on their various types. The goal of the practical implementation of the proposed organizational support is to create conditions for the financial capacity of territorial communities, ensure self-sufficiency and expand their own competitive advantages by shifting the focus from local self-government subsidies to program and project support for local development.

The article proposes different types of territorial communities based on indicators of their actual development in the conditions of the consequences of military aggression, taking into account the resulting destruction and losses, and geographical location in relation to the aggressor country. The following were highlighted: communities in a state of crisis; communities at risk; rear communities. Significant differences in socio-economic development, current problems and needs for priority solutions affect the formation of strategic priorities, the definition of programs and projects for the restoration and development of territories. The selection of projects in the process of public management of the spatial development of united territorial communities of various types requires the application of various criteria, which allows them to be grouped (by direction, time, conditions, participants, resources) and to determine priority, availability and efficiency.

Keywords: local self-government, project, program-project approach, spatial development, public administration, territorial community, classification of types of communities

JEL Classification: O11