УДК 352.712.2.025

Проектний підхід в управлінні розвитком та співробітництом укрупнених територіальних громад

Д.Г. БЕЗУГЛИЙ, Ю.П.ШАРОВ
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: dmitriybezugliy@gmail.com

Авторське резюме

У статті аргументується підвищення ролі проектного підходу для реалізації завдань розвитку та співробітництва територіальних громад у нових умовах їх укрупнення. Розкриваються зміст та особливості нетрадиційних типів проектів, таких як парасолькові, інституційні, касетні. Більш детальну увагу приділено касетним проектам, поняття яких вводиться авторами до наукового обігу. Показано відмінності касетних проектів публічного управління від парасолькових, які застосовуються великими бізнес-компаніями у сфері публічно-приватного партнерства; пропонується організація управлінсько-координаційного супроводження таких проектів на основі створення проектного офісу в органі публічної влади на території; розглядаються дискусійні питання використання інтелектуальної власності касетних проектів та їх пріоритетного фінансування.

Ключові слова: проектний підхід; укрупнені територіальні громади; парасолькові проекти; інституційні проекти; касетні проекти; проектний офіс; аналітичні та інформаційно-комунікаційні функції проектного офісу; інтелектуальна власність.

The project approach in management for development and cooperation of enlargement local communities

D.H. BEZUGLIY, YU.P. SHAROV
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: dmitriybezugliy@gmail.com

Abstract

In the article the increase of the project approach role for development and cooperation of local communities in the conditions of their enlargement arguments. The content and peculiarities of the nontraditional types of projects, as umbellate, institutional, cassette exposures. The detail attention directs to cassette projects, which introduce to science thesaurus. The distinctions of the cassette projects in public administration and umbellate projects for business-companies in public-private partnership sphere are shown. The organization of administrative and coordinate providing of the cassette projects on the base of project office in power organ prefers. The discuss questions of cassette project's intellectual property use and their priority financing consider.

Keywords: project approach; enlargement local communities; umbellate projects; institutional projects; cassette projects; project office; analytical and information-comunicational functions of project office; intellectual property.

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування сьогодні активно реформується і цей процес розпочався із створення на підставі закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1] укрупнених самодостатніх територіальних громад, які мають стати надійною інституційною основою передачі повноважень та ресурсів на місцевий рівень, запорукою ефективної діяльності з місцевого розвитку. Вже було акцентовано, що об'єднання громад – це лише почат-

© Д.Г. Безуглий, Ю.П.Шаров, 2015

кова фаза, за якою слідують реальні дії з реалізації потенціалу розвитку та співробітництва громад, формування належної місцевої інфраструктури, створення умов соціально-економічного зростання й забезпечення повноцінного життя на територіях. Для цього потрібно використання як інноваційних, так і вже існуючих та апробованих практикою управлінських механізмів й інструментів Серед таких важливе місце посідають стратегічне планування та управління проектами. Логічно передбачити, що у нових умовах мають бути піддані певній модернізації і підходи до формування стратегій розвитку укрупнених громад, і відкриваються додаткові можливості урізноманітити й поглибити арсенал інструментів і технологій проектного управління. Ще одна важлива проблема пов'язана з управлінсько-координаційним та інформаційно-комунікативним забезпеченням застосування програмно-цільових інструментів підтримки розвитку та співробітництва укрупнених громад.

Аналіз досліджень і публікацій. Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [2] підтверджується теза щодо появи актуальних «викликів» проектному підходу в місцевому самоврядуванні, а саме: серед форм співробітництва визначаються такі: делегування (повноважень і ресурсів), спільні проекти, спільне фінансування (утримання), спільне утворення інфраструктурних об'єктів комунальної власності, створення спільного органу управління. Очевидно, що названі форми співробітництва відкривають широкі можливості застосування проектного підходу: він може бути повною мірою використаний у реалізації таких форм співробітництва громад, як спільні проекти, утворення спільних інфраструктурних об'єктів, утворення спільного органу управління. Крім того, відкриваються можливості формування на укрупнених територіях спроможних громад проектів створення різноманітних кластерів на базі інтегрованої діяльності громад з суб'єктами виробничого та науково-технологічного спрямування.

Проблеми становлення та розвитку проектного підходу в публічному управлінні, зокрема в місцевому самоврядуванні, знаходяться під увагою багатьох дослідників та практиків. Цю проблематику досліджують В. Бабаєв, Т. Безверхнюк, О. Берданова, С. Бушуєв, В. Вакуленко, О. Гладка, Т. Гречко, В. Дрешпак, І. Дробот, О.Ігнатенко, І. Катерняк, О.Кіреєва, Ю. Ковбасюк, О. Кондратинський, М. Куля, Т. Маматова, В. Мамонова, В. Молоканова, В. Негода, Л. Оленковська, О. Пономаренко, В. Рач, В. Рубцов, С. Серьогін, Д. Сухінін, О. Тертишна, Є. Удод, А. Чемерис, І. Чикаренко, О. Чикаренко, І. Ярова та інші. Проте, значна кількість питань, пов'язаних із адаптацією проектного підходу до публічного управління, зокрема в оновлених умовах діяльності територіальних громад, залишаються невирішеними.

Укрупнення громад відкриває більш широкі можливості впровадження на територіях проектів нетрадиційних типів, таких як парасолькові проекти, інституційні проекти, касетні проекти, які потребують подальшого організаційно-управлінського опрацювання та спеціальної інформаційно-комунікативної підтримки їх реалізації. Такі види проектів як парасолькові та інституційні згадуються у публікаціях і вже отримали позитивну практику застосування [6; 7]. Касетні проекти пропонуються авторами даної статті як окремий їх різновид для умов публічного управління [4].

Метою дослідження є опрацювання окремих ключових моментів застосування нетрадиційних типів проектів місцевого розвитку з урахуванням процесів децентралізації та укрупнення територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Технологічна суть парасолькових проектів полягає у розробленні й тиражуванні деякої єдиної ідеї (продукту проекту). У публічному управлінні парасолькові проекти розробляються на засадах соціальної відповідальності великою бізнес-компанією, яка прагне лояльності стосовно своїх працівників та жителів території її присутності, тиражуються

на даних територіях за узгодженням з відповідними органами влади, співфінансуються бізнес-компанією й місцевими бюджетами. Тобто зазначені проекти розглядаються як інвестиції в людський капітал, стосуються фактичних та потенційних працівників даної бізнес-компанії, що мешкають на територіях присутності компанії. Вони спрямовані на вирішення соціально-економічних проблем, які визнані пріоритетними мешканцями території та експертами з питань місцевого розвитку [6].

Досвід розробки й впровадження парасолькових проектів у публічному управлінні презентує бізнес-компанія ДТЕК. Першою спробою реалізації партнерства взаємодії компанії ДТЕК та органів місцевої влади була підготовка у 2008 році та подальша реалізація стратегій розвитку окремих міст та районів Дніпропетровської області з позитивним результатом. У 2012 році у рамках проекту «Місцевий економічний розвиток» було розроблено стратегію розвитку територій з умовною назвою «Субрегіон «Західний Донбас». При цьому частина соціально значущих проектів стратегії реалізувалася за фінансової підтримки компанії ДТЕК.

Позиціонування ДТЕК як соціально відповідальної компанії спонукало її перейти від епізодичної підтримки окремих соціально важливих проектів у містах присутності до системної цілеспрямованої діяльності на покращення міського середовища, підвищення рівня культури життя, соціальних стандартів. Задля забезпечення тісноти зв'язків з владно-управлінськими структурами території усіх міст присутності компанії ДТЕК протягом року було підготовлено проекти стратегій соціального партнерства, запропоновано до реалізації Декларацію соціального партнерства, до якої приєдналися майже всі території присутності ДТЕК (17 міст та 3 райони семи областей України, разом – 18 стратегій та окремих проектів, які реалізуються в тридцяти містах). Особливістю цієї масштабної стратегічної ініціативи з планування та реалізації міжсекторного партнерства й було використання ідеології парасолькових проектів [5].

Фактори ефективності парасолькових проектів базуються на створенні широкої соціальної бази їх запровадження, чим підтримується діяльність бізнес-компанії на відповідних трудових, товарних, інвестиційних ринках і забезпечується комерційний успіх. Єдина методологія та скоординований план запровадження стандартизованого продукту парасолькового проекту дозволяють економити час та кошти на розробці і реалізації проекту.

Касетні проекти виокремлюються авторами даної публікації в окрему групу проектів: «касетний» – такий, що формується як єдине ціле, але згодом розділяється на окремі складові зі схожими функціями. Технологічна суть касетних проектів публічного управління також як і парасолькових у бізнесі пов'язана з тиражуванням на різних територіях (у різних територіальних громадах) деякої проектної ідеї та суспільнокорисних результатів конкретного проекту, які отримані у ході його запровадження. Тобто за суттю це тиражування кращих практик місцевого самоврядування, зокрема зарубіжних, на територіях громад адміністративного району, області під патронатом відповідних органів місцевого самоврядування. На відміну від парасолькових проектів ініціатива у цьому випадку має належати відповідному органу влади на території, в структурі управління якого має бути інституціоналізована спеціальна функція, пов'язана з системним підходом до запровадження проектного інструментарію в стратегічне управління територією. Можливим варіантом такої інституціоналізації, який уявляється авторам найбільш доречним, можуть бути створення проектного офісу. В іншому випадку аналогічну функцію може виконувати Агенція регіонального розвитку або інші структури з функцією управління реалізацією стратегій розвитку території.

Тиражування передових практик, ідей, проектів передбачає поінформованість зацікавлених сторін для виявлення відповідної ініціативи. Тому проектний офіс, створений у відповідному

органі влади, реалізовуватиме, зокрема, такі функції аналітичного та інформативно-комунікативного забезпечення, як: інвентаризація кращих практик місцевого самоврядування, презентованих, зокрема, проектами-переможцями конкурсів різного рівня, а також зарубіжних; визначення рівня їх типовості й можливостей запровадження на різних територіях області (району); оформлення у типовому варіанті базового касетного проекту із стандартизованим продуктом проекту; інформування громад щодо позитивних ефектів даного проекту та орієнтовного обсягу витрат на його запровадження; визначення можливих централізованих джерел для підтримки фінансування проекту. Реалізація такої функції здійснюється у ході спеціально організованої систематичної інформаційно-комунікативної роботи або під час різного роду «ярмарок ідей», практика проведення яких має стати регулярною. Хороший ефект дає постійна дистанційна комунікація з професійним середовищем фахівців громад з використанням можливостей електронних комунікацій, а саме – спільнот практиків, де визначаються проблеми громад і виявляються їх потреби, презентуються можливості й шляхи розв'язання проблем [8].

За погодженням з громадами, які висловили бажання й мають фінансово-ресурсні можливості щодо впровадження касетного проекту, проектним офісом розробляються порядок і графік реалізації проекту у визначених громадах. Детальну адаптацію касетного проекту до місцевих умов здійснюють локальні команди управління проектом (представники громад-учасниць касетного проекту). Централізована координація впровадження касетного проекту здійснюється проектним офісом, який налагоджує регулярний зв'язок з командами управління проектом на місцях. При цьому можуть бути передбачені консультації локальних проектних команд авторами-розробниками даного проекту, консультаційне супроводження ними реалізації окремих етапів проекту в різних громадах. Зазначеним досягається належне організаційно-управлінське забезпечення типових робіт проекту та прискорення їх завершення.

Враховуючи підтверджені практикою вагомі соціально-економічні результати касетних проектів, їх фінансування може бути поставлено на пріоритетну основу. Зокрема, такі проекти можуть бути підтримані коштами Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), порядком використання коштів якого на 2015 р. передбачено, що бюджетні кошти спрямовуються на фінансування інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, які відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації, або стратегічним цілям та завданням розвитку регіонів, впроваджуються як проекти співробітництва територіальних громад; є переможцями Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування у 2013-2014 роках [3]. За умов відповідного уточнення критеріїв відбору проектів на фінансування ДФРР може бути забезпечено їх першочерговий відбір. Логічним є і першочергова фінансова підтримка касетних проектів спеціальними фондами, які створюються на обласному або районному рівнях для виконання програм розвитку місцевого самоврядування.

При реалізації ідеології касетних проектів виникає проблемне питання щодо забезпечення й компенсації використання авторських прав на первинний проект (його ідею та результати як інтелектуальну власність), що став основою касетного. Тут простежується аналогія з технологією франчайзінгу в бізнесі: є апробована у практиці ідея, яка довела здатність давати комерційний результат, і за використання цієї інтелектуальної власності іншими виробниками сплачуються платежі роялті. Очевидно, що хоча територіальні громади діють сьогодні в конкурентному середовищі, воно не є тотожним конкурентному бізнес-середовищу. Місія органів влади на територіях, що представляють спільні інтереси громад, спрямована й на розповсюдження передових досягнень те-

риторіальних громад, що досягається саме через касетні проекти. При цьому слід враховувати, що участь у касетному проекті передбачає запозичення його авторської ідеї, а також унаслідок цього – економію часу та коштів громад-учасниць касетного проекту. Отже, було б логічним передбачати у бюджеті локального проекту (у складі касетного) в частині його співфінансування даною громадою певну суму коштів як платежі роялті за використання інтелектуальної власності – авторських прав розробників касетного проекту. Кількісно це міг би бути, наприклад, фіксований процент від бюджетної вартості касетного проекту за мінусом витрат на розробку проектно-кошторисної документації (яка зазвичай здійснюється через аутсорсінг). Зазначені суми роялті могли б слугувати джерелом фінансування авторського гонорару та оплати робіт з консультування команд управління локальними проектами. Така схема була б стимулюючою по відношенню до розробників проектної ідеї, сприяла б залученню науки до розв'язання проблем практики. Проте уявляється, що в умовах казначейського виконання бюджету реалізація такого підходу є маловірогідною. Тому пропонується у складі обласних конкурсів проектів і програм розвитку місцевого самоврядування, а далі – на національному рівні – заснувати номінацію «Кращі розробники проектів місцевого розвитку», перемога в якій передбачала б матеріально-фінансову винагороду особам чи командам-розробникам касетних проектів. Очевидно, що обов'язковою умовою участі у касетному проекті має бути дотримання авторських прав з відповідними посиланнями на них при оприлюдненні інформації з локальних проектів.

Реалізація ідеології та технології касетних проектів, базована на тиражуванні відпрацьованого та апробованого практикою продукту проекту, являє собою «цілеспрямований бенчмаркінг» на території, забезпечує економію інтелектуальних, часових та фінансових ресурсів, сприятиме більш раціональному використанню передового досвіду запровадження кращих проектів регіону й розповсюдженню їх для розв'язання споріднених проблем на суміжних територіях аналогічних громад.

Для створення спеціальних управлінських структур під час реалізації передбаченої законодавством про співробітництво громад форми щодо створення спільних органів управління [2] можуть використовуватися так звані інституційні проекти. Інституційний проект можна ідентифікувати як проект, що має на меті інституціоналізацію взаємовідносин декількох учасників спільної постійної або тимчасової діяльності, завдяки якій реалізуються спільні та індивідуальні інтереси учасників, а продуктом такого проекту є певна інституція, функціонуюча відповідно до розроблених у ході проекту й документально оформлених регламентів [6]. Отже, інституційний проект – це проект, продуктом якого є спільний орган управління й комплект документально оформлених регламентів його функціонування, а також (за необхідністю) – локальних нормативних актів, що базуються на положеннях чинної нормативно-правової бази, зокрема в частині врегулювання договірних відносин. Інституційні проекти, очевидно, мають належний потенціал «типовості» й можуть тиражуватися за технологіями, схожими з касетними проектами.

Висновки. Інтеграція потенціалу нетрадиційних типів проектів – парасолькових, касетних, інституційних – із засобами системної організації та координації діяльності з цілеспрямованого поширення прогресивних проектних практик і досягнень, з комунікаційно-інформаційним інструментарієм може підняти на новий рівень роботу з управління розвитком та співробітництвом територіальних громад, сприятиме зростанню ефективності використання їх ресурсів. Широке запровадження технологій проектного підходу ставить на порядок денний аналіз і оцінювання рівня проектної зрілості органів управління на територіях.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII. Режим доступу : http: //zakon4.rada.gov.ua/laws
2. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06 2014 № 1508-VII. Режим доступу : http: //zakon4.rada.gov.ua/laws
3. Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку. Постанова Кабінету Міністрів України (проект) – Режим доступу: http://www.kievcity.gov.ua/…/ 2015/…/Proekty-postanov-K
4. Безуглий Д. Укрупнення громад і можливості проектного підходу для забезпечення їх співробітництва та розвитку / Безуглий Д., Шаров Ю. // Матер. III науково-практичного семінару «Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління:зарубіжний і вітчизняний досвід». – 30.03 – 30.04. 2015 : електронний ресурс itis@vidr.dp.ua
5. ДТЕК. Соціальне партнерство, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dtek.com/uk/corporate-social-responsibility/…/social-partnership.
6. Оленковська Л. П. Організаційно-управлінське забезпечення інтеграційних процесів у місцевому самоврядуванні : дисертація на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування / Оленковська Лариса Павлівна ; НАДУ. – Д., 2013 – 208 с.
7. Оленковська Л.П. Інституційні проекти як механізм забезпечення інтегрованих форм діяльності на місцевому рівні / Оленковська Л.П., Шаров Ю.П. // : матер. IX Міжнародної науково-практичної конференції «Управління проектами: стан та перспективи» 17-20.09.2013. – Коблево, 2013. – С. 216-218.
8. Спільнота практиків: інновації в місцевому самоврядуванні (на прикладі організації дистанційного навчання посадових осіб місцевого самоврядування у рамках Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування) : навч. посіб. / О. Тертишна (кер. авт. колективу) [та ін.] ; за заг. ред. О.Рафальського, С. Малікова. – К. : Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, 2012. – 152 с.

REFERENCES:

1. Zakon Ukrayiny «Pro dobrovil'ne ob»yednannya terytorial'nykh hromad» vid 05.02.2015 r. № 157-VIII (The Law of Ukraine «On voluntary association of communities» from 02.05.2015 g. № 157-VIII). Regime to access : http: //zakon4.rada.gov.ua/laws
2. Zakon Ukrayiny «Pro spivrobitnytstvo terytorial'nykh hromad» vid 17.06 2014 № 1508-VII (The Law of Ukraine «On cooperation of local communities» from 17.06 2014 № 1508-VII). Regime to access : http: //zakon4.rada.gov.ua/laws
3. Pytannya vykorystannya u 2015 rotsi koshtiv derzhavnoho fondu rehional'noho rozvytku. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny (proekt) (The use in 2015 of the state Regional Development Fund. Cabinet of Ministers of Ukraine (draft)). – Regime to access: http://www.kievcity.gov.ua/…/ 2015/…/Proekty-postanov-K
4. *Bezuhlyy D.* Ukrupnennya hromad i mozhlyvosti proektnoho pidkhodu dlya zabezpechennya yikh spivrobitnytstva ta rozvytku (Consolidation opportunities and community project approach for their cooperation and development) // *Mater. III naukovo-praktychnoho seminaru «Novitni informatsiyno-komunikatsiyni tekhnolohiyi v modernizatsiyi publichnoho upravlinnya:zarubizhnyy i vitchyznyanyy dosvid».* – 30.03 – 30.04. 2015 : elektronnyy resurs itis@vidr.dp.ua
5. DTEK. Sotsial'ne partnerstvo, 2013 (DTEK. Social partnership). – Regime to access : http://www.dtek.com/uk/corporate-social-responsibility/…/social-partnership.
6. *Olenkovs'ka L. P.* Orhanizatsiyno-upravlins'ke zabezpechennya intehratsiynykh protsesiv u mistsevomu samovryaduvanni : dysertatsiya na zdobuttya nauk. stupenya kand. nauk z derzh. upravlinnya : spets. 25.00.04 – mistseve samovryaduvannya (Organizational and management services integration processes in local government), NADU. – D., 2013 – 208 p.
7. *Olenkovs'ka L.P.* Instytutsiyni proekty yak mekhanizm zabezpechennya intehrovanykh form diyal'nosti na mistsevomu rivni (Institutional projects as a mechanism for providing integrated forms of activity at the local level) // : *mater. IX Mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi «Upravlinnya proektamy: stan ta perspektyvy» 17-20.09.2013.* – Koblevo, 2013. – P. 216-218.
8. Spil'nota praktykiv: innovatsiyi v mistsevomu samovryaduvanni (na prykladi orhanizatsiyi dystantsiynoho navchannya posadovykh osib mistsevoho samovryaduvannya u ramkakh

Vseukrayins'koho konkursu proektiv ta prohram rozvytku mistsevoho samovryaduvannya) : navch. posib. (Community Practitioners: innovation in local government (for example, distance learning local government officials as part of the All-Ukrainian contest of projects and programs of local government)). – K. : *Derzhavnyy fond spryyannya mistsevomu samovryaduvannyu v Ukrayini ; Shveytsars'ko-ukrayins'kyy proekt «Pidtrymka detsentralizatsiyi v Ukrayini» DESPRO*, 2012. – 152 p.

Безуглий Дмитро Георгійович – аспірант
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: dmitriybezugliy@gmail.com

Шаров Юрій Павлович – доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: sharov@vidr.dp.ua

Bezugliy Dmytro Heorhiyovych – postgraduate
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044, Ukraine
E-mail: dmitriybezugliy@gmail.com

Sharov Yuriy Pavlovich – doctor of public administration, Full Prof.
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044, Ukraine
E-mail: sharov@vidr.dp.ua