

*Михайлов Д.С. здобувач ЗНУ, м. Запоріжжя
ORCID: 0000-0002-5512-441X*

*Mykhaylov D. PhD-Student of Zaporizhzhia National University,
Zaporizhzhia*

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА МОДЕЛЬ ОЦІНЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ МІСЦЕ- ВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

THEORETICAL PRINCIPLES OF THE FORMATION AND ASSES- SMENT MODEL OF THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHA- NISM OF THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT

У статті обґрунтовується актуальність розвитку проектного підходу до організаційно-правового механізму публічного управління в умовах розробки та реалізації проектів у регіоні за участю органів місцевого самоврядування. Розкриваються основні складові організаційно-правового механізму забезпечення участі місцевої адміністрації в регіонах на сучасному етапі розвитку.

Ключові слова: публічне адміністрування, організаційно-правовий механізм, місцевого самоврядування, розвиток; модель.

The article substantiates the relevance of the development of the project approach to the organizational and legal mechanism of public administration in the conditions of development and implementation of projects in the region with the participation of local self-government bodies. The main components of the organizational and legal mechanism for ensuring the participation of local administration in the regions at the current stage of development are revealed.

Key words: public administration, organizational and legal mechanism, local self-government, development, model.

Постановка проблеми. Успіх досягнення цілей сталого розвитку та реалізації національних проектів безпосередньо залежить від злагодженої роботи центральних і регіональних органів публічної влади, а також органів місцевого самоврядування. Сьогодні важливо побудувати ефективну модель спільної роботи в рамках реалізації нацпроектів з регіонами. Крім безпосередньо завдань соціально-економічного розвитку, національні проекти виконують інтеграційну функцію об'єднання громад і регіонів у вирішенні завдань, що мають значення для окремої особи та суспільства в

цілому. Саме органам місцевого самоврядування належить головна роль у вирішенні конкретних практичних завдань за такими напрямками, як освіта, охорона здоров'я, підвищення доступності житла, покращення екологічної ситуації, а також підтримка ділової активності, зростання продуктивності праці, та й з багатьох інших напрямів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній науковій літературі дослідженню різних аспектів функціонування місцевого самоврядування присвячені чисельні наукові роботи, зокрема, М. Баймуратова, В. Борденюка, В. Вакуленка, П. Ворони, С. Газарян, С. Домбровської, В. Кампо, В. Куйбіди, Ю. Куца, В. Мамонової, С. Майстра, М. Орлатого, А. Помази-Пономаренко, А. Янчука та ін. [1–4]. У той же час, залишається потреба у визначенні напрямів реформування місцевого самоврядування відповідно до існуючого законодавства та нових вимог суспільства.

Постановка завдання. Метою статті є визначення теоретичних засад формування організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування із застосуванням проектного підходу.

Виклад основного матеріалу. Сучасним трендом у публічному управлінні стає проектний підхід, який добре зарекомендував себе вже протягом кількох десятиліть у багатьох розвинених країнах [2; 3]. Це пояснюється тим, що методи проектного менеджменту дозволяють максимально ефективно досягати поставлених цілей у найкоротші терміни, а прозорість, керованість процесом, розподіл відповідальності є його характерними рисами. Науковці неодноразово зверталися до питань методології організаційного механізму розвитку програмно-цільового планування на основі інтеграції проектного та програмного підходу. У той же час, недостатньо дослідженими є особливості застосування такого проектного підходу до формування організаційно-правового механізму розвитку місцевого самоврядування.

Організаційно-правовий механізм, який забезпечує участь органів місцевого самоврядування у реалізації національних проектів, включає таке:

- організаційно-методичну та законодавчу підтримку регіональних проектів і програм, що розробляються із залученням адміністрацій муніципальних утворень;
- угоди органів місцевого самоврядування з органами державної влади щодо реалізації заходів регіональних проектів;
- функціонування регіональних та муніципальних центрів компетенцій – ресурсних центрів; муніципальних проектних офісів;
- муніципальних програм та планів заходів [1].

Важливе значення у створенні умов успішної участі органів місцевого самоврядування у реалізації заходів у рамках національних проектів має розробка та затвердження органами виконавчої влади необхідних методичних матеріалів і стандартів, у тому числі методичних рекомендацій щодо ство-

рення та розвитку регіональних центрів компетенцій з питань реалізації регіональних проектів для супроводження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. За допомогою організаційно-методичної підтримки з боку органів державної влади може бути створено, наприклад, Центр компетенцій АПК в регіоні, одним із важливих напрямів діяльності якого може стати робота з інформування сільського населення про існуючі заходи державної підтримки та соціального розвитку сільських територій, упровадження методів проектного управління й ощадливого виробництва на підприємствах АПК.

Для реалізації національних та регіональних проектів адміністрацією області може бути сформовано багаторівневу функціональну структуру проектного управління, зокрема, координаційну Раду (організаційний штаб) з проектного управління в області під керівництвом голови адміністрації цієї області. Це регіональний координаційний орган прийматиме стратегічні рішення щодо управління проектною діяльністю. На базі управління економічним розвитком області має функціонувати регіональний (обласний) проектний офіс. Він координуватиме та супроводжуватиме роботу відомчих проектних офісів органів виконавчої влади регіону, здійснюватиме моніторинг та контроль за реалізацією національних та регіональних проектів області. Слід сформувати також відомчі проектні офіси органів виконавчої влади регіону, які забезпечуватимуть досягнення результатів регіональних проектів.

Усі ці структури повинні керуватися у своїй діяльності Порядком взаємодії виконавчих органів державної влади області при впровадженні проектного управління в області, який варто затвердити протоколом Координаційної Ради з проектного управління. Він дозволить закласти основи функціонування механізму взаємодії виконавчих органів державної влади області під час запровадження проектного управління та організації проектної діяльності.

Таким чином, чинний організаційно-правовий механізм реалізації національних проектів включає сукупність пов'язаних законів, стандартів, регламентів, методичних рекомендацій та алгоритмів (порядків) їх застосування, що дозволяють створити умови для участі різних управлінських структур й органів влади в ефективній проектній діяльності, спрямованій на розвиток економіки та суспільства в регіоні.

Однією з головних умов, що забезпечує ефективність функціонування організаційно-правового механізму забезпечення реалізації національних проектів, є активна позиція регіональної влади. У регіоні вже кілька років послідовно має впроваджуватися проектний підхід щодо реалізації пріоритетних завдань і визначено персональну відповідальність за реалізацію окреслених заходів. Регіональні органи публічної влади беруть участь у національних проектах шляхом реалізації регіональною складовою націо-

нальних проектів. При цьому регіональна складова оформляється як самостійний проект або становить собою перелік конкретних заходів у межах реалізації національного проекту.

Формування зворотного зв'язку, безперечно, дозволяє отримати більшу віддачу від проектної діяльності. Наприклад, в окремо взятій області зацікавлену особисту участь громадян викликають проекти з благоустрою територій муніципальних утворень, у тому числі дворів та громадських територій, а також проекти у сфері екології. Органи місцевого самоврядування можуть брати участь у реалізації заходів національного проекту «Житло та міське середовище», реалізувати муніципальні програми щодо формування комфортного міського середовища. Так, міська рада депутатів та адміністрація регіону як пріоритети можуть визначити такі напрями соціально значимих проектів:

1. Виконання робіт із благоустрою: а) пішохідних комунікацій (тротуарів, алей, доріжок, стежок); б) парків, скверів, набережних, місць відпочинку, пляжів, вулиць; в) велосипедних доріжок, що не належать до елементів благоустрою, автомобільних шляхів; г) інших елементів благоустрою.

2. Влаштування відкритих площинних споруд і майданчиків.

3. Встановлення малих архітектурних форм, ігрового (спортивного) обладнання, елементів архітектурного освітлення об'єктів благоустрою.

Питання будівництва й утримання доріг, а також благоустрою є для мешканців сільської місцевості одними з ключових, тому глави адміністрацій і місцевих рад, а також депутати місцевого скликання мають приділяти їм значну увагу при реалізації своїх повноважень.

Зростає роль депутатів місцевого скликання як представників інтересів місцевого населення, зокрема у питаннях реалізації національних проектів. Особливу важливість на вирішення поставлених масштабних завдань має подальший розвиток та активне застосування форм залучення участі населення до здійснення місцевого самоврядування, включаючи інститут територіального громадського самоврядування.

Торкаючись реалізації національних проектів для муніципальних утворень на прикладі проекту «Охорона здоров'я», слід зазначити, що особливу актуальність набуває зміцнення первинної ланки охорони здоров'я як найбільш наближеної до населення виду медичної допомоги. У вирішенні цього питання беруть активну участь як органи державної влади області, так і структури місцевого самоврядування. У медичних закладах упроваджуються ошадливі технології, до лікарень та поліклініки надходить сучасне обладнання, будуються нові фельдшерсько-акушерські пункти та офіси лікарів загальної практики.

Участь місцевих органів публічної влади в реалізації національних проектів нерідко ускладнюється недостатністю бюджетних коштів. Участь у

вирішенні проблем життєзабезпечення мешканців конкретної території є позитивним прикладом соціальної відповідальності підприємств та активної позиції депутатів в регіоні. Так, депутат міськради можуть надавати безоплатну допомогу дитячій обласній лікарні. У результаті медустанова зможе придбати у відділення набори нових інструментів, якими мають бути оснащені найкращі вітчизняні клініки.

Однією із суттєвих проблем, на вирішення якої спрямовано дію організаційно-правового механізму нацпроекту, є нестача медичних кадрів – лікарів різних спеціальностей. При цьому, якщо вакансії середнього медичного персоналу частково заповнюються за рахунок випускників існуючих у галузі медичних коледжів, то лікарі вищої категорії можуть здобути відповідну освіту лише за межами регіону.

Значну роль у реалізації органами місцевого самоврядування заходів у рамках національних проектів відіграє участь мешканців як у визначенні пріоритетних проектів для їх реалізації на території конкретного муніципального утворення, ніж і особиста участь у реалізації проектів та здійсненні громадського контролю.

У рамках регіонального проекту «Екологія» місцевим органам публічної влади відкриваються значні можливості реалізації своїх ініціатив. Одним із найважливіших напрямів у цій сфері є підвищення якості роботи з твердими комунальними відходами. Однією з проблем у цій сфері є низький рівень культури поведінки у громадських місцях окремих громадян, які не дотримуються правил використання сміттєвих контейнерів. У цих умовах доцільним є використання як адміністративних, і економічних методів впливу (стимулів). З метою підтримання чистоти та порядку в містах та селах необхідно ширше залучати мешканців для участі у суботниках, роботах з озеленення, благоустрою територій біля житлових будинків, громадських будівель, скверів, парків та вулиць. Активізувати з цією метою роботу депутатів місцевого скликання та представників громадських організацій. У плані покращення екологічної обстановки, боротьби зі сміттям територій слід продумати систему економічних заходів. Варто також продовжити використання досвіду регіону щодо створення міжмуніципальних підприємств, які займаються «сміттевою» проблемою.

Висновки. Результати діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації регіональних проектів є предметом моніторингу як з боку громадськості, ЗМІ, так і контролюючих органів. Це дозволяє відстежувати як позитивну динаміку у реалізації проектної діяльності, так і виявляти відхилення від заданих параметрів роботи. Для контролю за ходом реалізації національних та регіональних проектів задіяно весь арсенал відомих на даний момент контролюючих засобів. Це дозволяє не лише відстежувати

виконання конкретних заходів, передбачених проектами, а й вивчати характер інформації, а, отже, побічно і ставлення людей до цих проектів.

Разом з отриманими результатами реалізації національних і регіональних проектів у практичній роботі органів влади можна виділити й низку проблем реалізації проектної діяльності на рівні регіонів і місцевої влади:

1) відсутність конкретних зобов'язань державних органів влади щодо строків та обсягів фінансування національних проектів на місцевому рівні бюджету;

2) відсутність законодавчо закріпленого процесу участі органів публічного управління у реалізації національних проектів;

3) відсутність конкретних зобов'язань органів публічної влади щодо виділення матеріальних ресурсів, необхідних для здійснення національних проектів в регіоні в повному обсязі;

4) недостатня прозорість планів, а також цілей національних проектів, розмитість формулювань та заходів, які забезпечують реалізацію проектів.

Таким чином, організаційно-правовий механізм реалізації національних проектів формує основу для ефективної участі органів публічної влади різного рівня проектної діяльності, спрямованої в розвитку економіки. Дослідження досвіду реалізації національних проектів показує, що органи місцевого самоврядування, базуючись на методичну та законодавчу базу проектної діяльності, беруть активну участь у здійсненні заходів регіональних проектів, спрямованих на реалізацію національних проектів за різними напрямками. На рівні регіонів також має бути сформовано структуру проектних офісів та центрів компетенцій, спрямованих на забезпечення цієї роботи.

Водночас існує й низка проблем як організаційно-правового, так і економічного характеру. Так, значний вплив на результати реалізації регіональних проектів мають позасистемні фактори (епідеміологічна обстановка, повномасштабна агресія проти України), що створюють певні перешкоди в розвитку інфраструктури, реалізації вищезазначених заходів. Відтак, кожен орган місцевого самоврядування має визначити своє місце у реалізації національних проектів чітко розуміти свої змістовні завдання: які види ресурсів необхідно залучити, як вибудувати публічно-управлінські механізми та свою бюджетну політику у межах взаємодії з іншими органами публічної влади для забезпечення сталого розвитку територій. Органи місцевого самоврядування, виступаючи як рівень, що є найближчим до вирішення проблем населення, повинні фактично виявляти існуючі проблеми й інтегруватися в діяльність щодо досягнення своїх цільових показників, залучаючи громадян до покращення життя на місцях. Загалом можна сказати, що національні проекти, безумовно, потрібні, тому що забезпечують формуван-

ня в громадян чіткого розуміння щодо результатів діяльності органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Помаза-Пономаренко А.Л. Правове забезпечення розвитку та безпеки регіонів України в умовах децентралізації й інституціоналізації влади: монографія. Харків: НУЦЗ України, 2020. 190 с.
2. Armitage, Paul Andrew An empirical investigation into project management assets as a source of competitive advantage in local government. Eprints.hud.ac.uk. URL: <http://eprints.hud.ac.uk/id/eprint/34847>.
3. Lappi T.M., Aaltonen K., Kujala J. Project governance and portfolio management in government digitalization // Transforming Government: People, Process and Policy. 2019. № 2. p. 159-196.
4. Pomaza-Ponomarenko A., Hren M., Durman O., Bondarchuk N., Vorobets V. Management mechanisms in the context of digitalization of all spheres of society // *Revista San Gregorio*. SPECIAL EDITION-2020. Núm. 42. URL: <http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/issue/view/RSAN42/showToc>.

References:

1. Pomaza-Ponomarenko A.L. Legal support of development and security of regions of Ukraine in the conditions of decentralization and institutionalization of power [Pravove zabezpechennya rozvytku ta bezpeky rehioniv Ukrayiny v umovakh detsentralizatsiyi y instytutsionalizatsiyi vlady]: monograph. Kharkiv: NUTSZ of Ukraine, 2020. Print.
2. Armitage, Paul Andrew An empirical investigation into project management assets as a source of competitive advantage in local government. Eprints.hud.ac.uk. URL: <http://eprints.hud.ac.uk/id/eprint/34847>.
3. Lappi T.M., Aaltonen K., Kujala J. Project governance and portfolio management in government digitalization // Transforming Government: People, Process and Policy. 2019. № 2. p. 159-196.
4. Pomaza-Ponomarenko A., Hren M., Durman O., Bondarchuk N., Vorobets V. "Management mechanisms in the context of digitalization of all spheres of society". *Revista San Gregorio*. SPECIAL EDITION-2020. (2020): 42. URL: <http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/issue/view/RSAN42/showToc>.