

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07:005.8:(4)

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2025.3/15>**Титаренко О. М.**

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ПРОЄКТАМИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВЕКТОР

У статті розглянуто один із ключових інструментів досягнення стратегічних цілей територіальних громад – проєктне управління. Зазначено, що інституціоналізація управління проєктами передбачає створення й підтримку нормативно-правової бази, організаційних структур, процедурних стандартів, кадрового потенціалу та етичних засад, що уможливають сталу проєктну діяльність в системі органів місцевого самоврядування (ОМС). Вказується на відсутність цілісної моделі інституціоналізації проєктного підходу в публічному управлінні на місцевому рівні. Проблемними залишаються питання: нормативного забезпечення та регламентації управління проєктами в межах місцевих громад; кадрової спроможності муніципалітетів реалізовувати складні проєкти розвитку; взаємодії інституцій та органів, відповідальних за планування, реалізацію і моніторинг проєктів; відсутності уніфікованих методологічних підходів до управління проєктами в публічній сфері. Встановлено, що інституціоналізація управління проєктами в ОМС потребує комплексного підходу, складовими якого є: політична воля та стратегічне бачення, інституційна основа, нормативне забезпечення, кадрова спроможність, інтеграція в систему управління, громадська участь. Україні необхідно здійснити перехід від ситуативного до системного підходу в управлінні проєктами на основі інституціонального закріплення цього процесу. З цією метою необхідно: розробити національну концепцію інституціоналізації управління проєктами в ОМС; створити типові положення та методичні рекомендації з організації проєктного управління в громадах; запровадити програми підготовки і сертифікації фахівців з проєктного менеджменту для потреб органів місцевого самоврядування; інтегрувати проєктний підхід у бюджетний процес та систему стратегічного планування; розвивати механізми громадської участі на всіх етапах проєктного циклу.

Ключові слова: територіальні громади, кадровий потенціал, громадська участь, публічне врядування, стратегія, нормативне забезпечення, концепція, проєктним менеджмент.

Постановка проблеми. Сучасні умови публічного врядування в Україні, зокрема в контексті децентралізації, вимагають переосмислення підходів до реалізації місцевої політики розвитку. Одним із ключових інструментів досягнення стратегічних цілей територіальних громад стає проєктне управління. Однак практичне застосування цього підходу в органах місцевого самоврядування (ОМС) залишається фрагментарним, несистемним і часто залежним від зовнішнього фінансування або ініціативи окремих посадових осіб. Це свідчить про недостатній рівень інституціоналізації процесів управління проєктами на місцевому рівні.

У сучасних наукових і нормативно-правових дискусіях, що стосуються окермих аспектів посилення багаторівневого врядування та місцевої

демократії для підтримки відновлення України, інституціоналізація розглядається як «...процес формування сталих норм, структур, процедур і культурних моделей, які забезпечують функціонування системи управління на засадах передбачуваності, підзвітності та ефективності» [5, с. 2]. У цьому контексті інституціоналізація управління проєктами передбачає створення й підтримку нормативно-правової бази, організаційних структур, процедурних стандартів, кадрового потенціалу та етичних засад, що уможливають сталу проєктну діяльність в системі ОМС. Наразі в Україні відсутня цілісна модель інституціоналізації проєктного підходу в публічному управлінні на місцевому рівні. Проблемними залишаються питання: нормативного забезпечення та регламентації управління проєктами в межах місцевих громад;

кадрової спроможності муніципалітетів реалізовувати складні проекти розвитку; взаємодії інституцій та органів, відповідальних за планування, реалізацію і моніторинг проектів; відсутності уніфікованих методологічних підходів до управління проектами в публічній сфері.

Ці виклики знижують ефективність реалізації місцевих стратегій розвитку, унеможливають сталу реалізацію державної регіональної політики, створюють ризики нераціонального використання публічних ресурсів. У зв'язку з цим актуальним є наукове осмислення процесів інституціоналізації управління проектами в системі місцевого самоврядування, з метою обґрунтування підходів до формування відповідного інституційного середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інституціональний підхід у дослідженні публічного управління активно розвивається в наукових працях як зарубіжних, так і українських дослідників. Теоретичні засади інституціоналізації управління розкрито у працях Є. Тарана [6], Є. Головахи [6], О. Беня [1], В. Оврамця [3] та ін.

У сфері управління проектами в публічному секторі цінним є методичний доробок таких міжнародних організацій як OECD, GIZ, U-LEAD, CPVA (Литва) та IPR Praha (Чехія).

В українському контексті дослідження здебільшого фокусуються на нормативному та процедурному аспектах управління проектами, тоді як інституційні механізми залишаються недостатньо вивченими. Відсутність системної політики інституціоналізації проектного підходу в місцевому самоврядуванні зумовлює потребу в компаративному аналізі з країнами ЄС.

Постановка завдання. Метою статті є теоретичне обґрунтування та практичний аналіз інституціоналізації управління проектами в системі місцевого самоврядування в Україні з урахуванням європейського досвіду. Основна увага приділяється визначенню ключових передумов, які забезпечують стійке функціонування проектного управління на рівні територіальних громад.

Для досягнення поставленої мети передбачено виконання таких завдань: визначити ключові компоненти інституціоналізації управління проектами; провести компаративний аналіз досвіду Польщі, Литви, Чехії та України; окреслити рекомендації щодо посилення інституційної спроможності громад у сфері проектного менеджменту.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи процеси інституціоналізації європейської інтеграції України, Є. Таран на основі аналізу самого

явища «інституціоналізація» та процесу європейської інтеграції пропонує «... підхід до інституціоналізації європейської інтеграції України, під яким розуміє створення нових проєвропейських інститутів у суспільстві, що базуються на європейському законодавстві та несуть за собою впровадження стандартів і норм ЄС, що орієнтовані на вироблення і реалізацію державної політики відповідно до європейських цінностей» [6, с. 36].

Воднас, українським вченим Є. Головахою інституціоналізація трактується як «.. процес становлення нових соціальних інститутів у таких аспектах: 1) становлення і прийняття суспільством нових соціальних правил (законів, нормативних структур, традицій та ритуалів); 2) створення організаційних структур, які відповідають за артикуляцію і порядок дотримання цих правил і становлять соціальну структуру інституціоналізованої поведінки; 3) формування ставлення масових суб'єктів до соціальних правил і організованих структур, що відбиває погодженість людей із цим інституціональним порядком» [2, с. 6].

Варто акцентувати увагу на наукових роботах О. Беня, який запропонував «... розмежувати процес інституціоналізації на дві частини або виділити в ньому два рівні інституціоналізації: 1) первинну інституціоналізацію, тобто таку, що розпочинається з «чистої дошки», – це процес, який включає створення соціального інституту і закінчується моментом його легалізації; 2) вторинну інституціоналізацію – таку, яка продовжується на наявній базі у процесі розвитку соціального інституту з метою його вдосконалення чи реорганізації» [1, с. 186].

Досліджуючи процеси інституціоналізації механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації В. Оврамцем представлено «... концептуальні засади інституціоналізації механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації» [3, с. 143].

У процесі дослідження, нами, на основі вивчення досвіду Польщі, Литви та Чехії, проведено узагальнення ключових передумов інституціоналізації проектного управління, що дозволяє зіставити їх із практиками в Україні (табл. 1).

Таким чином, інституціоналізація управління проектами в ОМС потребує комплексного підходу, складовими якого є:

Політична воля та стратегічне бачення. У країнах ЄС проектна діяльність розглядається як інструмент реалізації стратегій сталого розви-

**Ключові передумови інституціоналізації проєктного управління
в Польщі, Литві, Чехії та Україні**

№	Ключова передумова	Польща	Литва	Чехія	Україна
1	Політична воля та стратегічне бачення – проєктна діяльність – інструмент реалізації довгострокових цілей розвитку громади, а не ситуативний спосіб освоєння коштів.	Розробка місцевих стратегій розвитку за підтримки OECD; впровадження національних стандартів управління проєктами.	Центральне агентство з управління проєктами (CPVA) координує реалізацію стратегічних програм, зокрема фінансованих ЄС.	Інститут планування та розвитку Праги (IPR) формує довгострокові стратегії міського розвитку.	Стратегії розвитку територіальних громад є обов'язковими; однак зв'язок зі щорічними програмами та проєктами часто декларативний.
2	Інституційна основа – створення спеціалізованих структурних підрозділів або проєктних офісів в апараті ОМС.	Створення проєктних офісів на муніципальному рівні; приклад – Metroprojekt у Варшаві.	CPVA виконує функції проєктного офісу на національному рівні, підтримуючи місцеві ініціативи.	IPR Праги та Технологічне агентство Чехії (TA ČR) забезпечують інституційну підтримку проєктного управління.	У більшості громад проєктні офіси відсутні. Наявні структурні підрозділи часто виконують проєктну функцію без окремого статусу.
3	Нормативне забезпечення – розробка локальних регламентів, положень та процедур проєктного циклу.	Впровадження локальних регламентів та процедур управління проєктами за участі PwC Poland.	Розробка стандартів управління проєктами в рамках CPVA; адаптація до вимог ЄС.	ТА ČR розробляє нормативні акти для підтримки інноваційних проєктів на місцевому рівні.	Відсутній єдиний регламент проєктного циклу. Регламентування здійснюється на рівні громади, часто – за підтримки донорів.
4	Кадрова спроможність – підготовка фахівців, систематичне підвищення кваліфікації, залучення експертного потенціалу.	Проведення навчальних програм з управління проєктами; співпраця з міжнародними консультантами.	CPVA організовує тренінги та сертифікацію для місцевих управлінців.	ТА ČR та IPR Праги забезпечують підготовку кадрів через освітні програми та партнерства.	Недостатній рівень підготовки фахівців. Проєктний менеджмент часто передається на аутсорс або виконується одночасно з іншими функціями.
5	Інтеграція в систему управління , включно з бюджетуванням, управлінням ризиками та системою оцінювання.	Проєктне управління інтегровано в бюджетний процес та систему оцінки ефективності на місцевому рівні.	CPVA забезпечує інтеграцію проєктного підходу в загальну систему державного управління.	IPR Праги координує проєкти з урахуванням міського планування та бюджетування.	Слабка інтеграція проєктного підходу в бюджетний цикл. Брак оцінки ефективності та системного моніторингу.
6	Громадська участь – відкритість і залучення жителів громади до процесів ініціювання, обговорення, реалізації та оцінювання проєктів.	Залучення громадськості через публічні обговорення та консультації; приклад — проєкти місцевого розвитку.	CPVA сприяє участі громадян у процесах планування та реалізації проєктів.	Активна участь мешканців у бюджетних і інфраструктурних рішеннях.	Епізодичне використання інструментів участі (бюджет участі, опитування). Часто відсутній механізм залучення громадськості на всіх етапах проєктного циклу.

Узагальнено за матеріалами: (8; 9; 10; 11).

тку, а не просто як технічний механізм залучення коштів. Проєкти є логічним продовженням стратегічних планів, які мають довгострокову візію та політичну підтримку.

В Україні ж, на жаль, часто спостерігається розрив між стратегічними документами громад

і реальною практикою. Багато місцевих стратегій розвитку залишаються декларативними, а проєкти реалізуються ситуативно, здебільшого за логікою «освоєння коштів», а не досягнення цілей.

Інституційна основа. Наступна важлива умова – це наявність інституційної інфраструк-

тури. У Польщі, Литві та Чехії діють проєктні офіси або спеціальні агентства. Наприклад, у Литві це Central Project Management Agency – CPVA, у Празі – Інститут планування та розвитку IPR. Ці органи забезпечують координацію, методичну підтримку, моніторинг.

В Україні інституційна основа управління проєктами (особливо на регіональному та місцевому рівнях) залишається фрагментарною:

- управління проєктами розпорошено між наявними структурними підрозділами органів місцевого самоврядування (відділи економіки, інвестицій, стратегічного розвитку) або покладено на тимчасові групи без достатньої фахової підтримки, без закріплення функцій у штатній структурі (лише окремі громади створили спеціалізовані підрозділи);

- відсутність уніфікованих стандартів планування, супроводу, оцінки ефективності проєктів;

- низький рівень координації між державними органами, донорами, громадами й бізнесом.

- В умовах повномасштабної вторгнення пріоритетність безпеки та оборони посунула проєктне планування в багатьох регіонах:

- фінансові ресурси спрямовуються переважно на критичну інфраструктуру ;

- зростає залежність громад від міжнародної допомоги, але немає сталих механізмів співпраці з донорами.

У той же час, війна стимулювала розвиток горизонтальної взаємодії (волонтерські мережі, міжмуніципальні зв'язки), що може стати підґрунтям для утворення та розвитку нових інституцій.

Нормативне забезпечення. У країнах ЄС застосовуються чіткі, уніфіковані процедури управління проєктами, адаптовані до вимог європейських фондів. Ці процедури регулюють весь проєктний цикл – від ініціювання до оцінки результатів.

В Україні ж відсутній єдиний стандарт чи методика управління публічними проєктами на місцевому рівні. Регламентування, якщо й існує, – локальне, і часто залежить від зовнішніх донорських програм.

Кадрова спроможність. У Литві, Чехії діють сталі системи підготовки й сертифікації проєктних менеджерів, постійно функціонують тренінгові програми для публічних службовців. В Україні кадрова спроможність громад у цій сфері є слабкою ланкою. Часто управління проєктами здійснюється нефаховими працівниками або

передається на аутсорс, що знижує ефективність і сталість проєктів.

Інтеграція в систему управління. У країнах ЄС проєкти інтегруються у планування бюджету, систему оцінки ефективності, управління ризиками. Тобто, проєкт – це не окрема ініціатива, а частина цілісної моделі управління розвитком громади. В Україні ж проєктна діяльність часто перебуває поза межами основного управлінського процесу. Вона слабо пов'язана з бюджетним плануванням, а системи оцінювання або відсутні, або реалізується у гібридній моделі, яка поєднує окремі елементи стратегічного підходу з фрагментарними, ініціативними або зовнішньо зумовленими практиками [7, с. 13]. Такий стан зумовлений низкою характеристик, що визначають специфіку впровадження проєктного управління в органах місцевого самоврядування.

По-перше, проєкти інтегруються в бюджетне планування лише частково. Попри наявність стратегічних документів – таких як місцеві стратегії громад, – проєктні ініціативи часто формуються не як інструменти реалізації задекларованих цілей, а під конкретні джерела фінансування, переважно грантові або державні. Внаслідок цього бюджетна інтеграція обмежується формальним застосуванням програмно-цільового методу, без реального зв'язку між стратегічними пріоритетами, проєктами та очікуваними результатами.

По-друге, значна частина проєктів реалізується під впливом зовнішніх факторів – міжнародної технічної допомоги або централізованих державних програм. У цих випадках формат і логіка проєктного циклу задаються не внутрішньою потребою громади, а вимогами донорів або міністерств. З одного боку, це сприяє професіоналізації управлінських практик, адже громади опановують сучасні інструменти менеджменту. З іншого – породжує крім обмеженої внутрішньої інституціоналізації додаткові ризики: залежність від зовнішніх ресурсів та труднощі з масштабуванням і стійкістю результатів після завершення фінансування.

Отже, проєктна діяльність в Україні ще не стала органічною частиною публічного управління і розвитку територій, але спостерігається виразна тенденція до її інституціоналізації. Цей процес підкріплюється як зовнішнім впливом (з боку донорів та держави), так і внутрішніми викликами – потребою у підвищенні ефективності, прозорості й результативності управлінських рішень на місцевому рівні.

Громадська участь. І, нарешті, важливою умовою ефективного проєктного управління

є залучення громадян, організацій громадянського суспільства до всіх етапів проектного циклу. У європейських містах громадськість активно бере участь у формуванні, обговоренні, реалізації та оцінюванні проєктів. Широко застосовуються механізми бюджетів участі, публічних консультацій, відкритих платформ. У сучасному глобальному контексті громадянське суспільство поступово перестає бути лише «спостерігачем» або «коректором» політик. Його роль трансформується – від зовнішнього експерта до рівноправного учасника, а нерідко – до архітектора змін, які формують основу довгострокового розвитку. Така трансформація особливо помітна у взаємодії з міжнародними фінансовими інституціями, які дедалі частіше визнають: ефективна участь організацій громадянського суспільства – це не тягар, а стратегічна інвестиція у сталість і легітимність їхньої діяльності.

Для того щоб така участь стала не епізодичною, а системною та результативною, мають змінюватись не лише формати взаємодії, а й внутрішня логіка прийняття рішень. Інституційна інтеграція громадського виміру передбачає оновлення стратегій, перерозподіл функцій, формалізацію прозорості, навчання персоналу й оцінювання ефективності участі громадськості як організаційного стандарту. Поступовий перехід до таких підходів уже спостерігається. У 2023–2024 роках новий рівень громадської участі був продемонстрований під час розробки Плану для Ukraine Facility (*Ukraine Facility Plan*) – стратегічного документа, що визначає напрями реформ і проєкти, підтримувані ЄС у межах макрофінансової допомоги. Понад 30 організацій громадянського суспільства, експертних центрів та галузевих асоціацій взяли участь у консультаціях, організованих за координації Міністерства економіки України та за участі Представництва ЄС [4, с. 59, с. 210].

Деякі з пропозицій, висловлених під час цих зустрічей, були враховані у фінальній версії Плану, оприлюдненій у березні 2024 року.

В Україні ж ці практики є фрагментарними. Інструменти участі часто використовуються разово і без системного підходу. Попри окремі успішні приклади, практики громадської участі залишаються фрагментарними. Інструменти участі часто використовуються разово, без належ-

ного методичного супроводу, інституційної спадковості та системного підходу. Консультації з громадськістю, як правило, обмежуються формальними заходами або відбуваються на пізніх етапах розробки рішень.

Водночас сучасні підходи до взаємодії з громадянським суспільством, рекомендовані європейськими та міжнародними експертами, орієнтовані на постійну інституційну взаємодію: створення дорадчих рад і тематичних робочих груп, цифрових хабів участі, впровадження механізмів локального моніторингу, онлайн-консультацій із громадами тощо. Це не лише підвищує прозорість, а й створює «петлі зворотного зв'язку» між донорами, урядами та суспільством. Саме такі механізми дозволяють уникати проєктів, що суперечать інтересам громад, і забезпечують вищу якість реалізованих рішень.

Висновки. Інституціоналізація управління проєктами є необхідною умовою сталого розвитку громад в умовах децентралізації. Європейський досвід демонструє, що лише за умови поєднання політичної волі, організаційного забезпечення, кадрової спроможності та участі громадян можлива ефективна реалізація місцевих проєктів. Україні необхідно здійснити перехід від ситуативного до системного підходу в управлінні проєктами на основі інституціонального закріплення цього процесу в якому проєктне управління стає не інструментом реалізації грантів, а повноцінною частиною системи публічного врядування на місцях.

Пропозиції щодо інституціоналізації управління проєктами в системі місцевого самоврядування в Україні з урахуванням європейського досвіду:

1. Розробити національну концепцію інституціоналізації управління проєктами в органах місцевого самоврядування.
2. Створити типові положення та методичні рекомендації з організації проектного управління в громадах.
3. Запровадити програми підготовки і сертифікації фахівців з проектного менеджменту для потреб органів місцевого самоврядування.
4. Інтегрувати проєктний підхід у бюджетний процес та систему стратегічного планування.
5. Розвивати механізми громадської участі на всіх етапах проектного циклу.

Список літератури:

1. Бень О.Т. Інституціоналізація: теоретична інтерпретація поняття. *Вісник Львівського університету. Серія соціологічна*. 2012. № 6. С. 181–190.
2. Головаха Є. Пострадянська деінституціоналізація і становлення нових соціальних інститутів в українському суспільстві. *Соціологія: теорія, методи, маркетинг*. 2001. № 4. С. 5–22.

3. Оврамець В. Інституціоналізація механізмів публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу України в умовах цифровізації. Держава та регіони. Серія: Державне управління, 2021. № 1 (71). С. 143–148.
4. План для Ukraine Facility. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/> (дата звернення: 14.05.2025).
5. Посилення багаторівневого врядування та місцевої демократії для підтримки відновлення України. URL: <https://rm.coe.int/ukr-3926-project-leaflet/1680b6650d> (дата звернення: 12.05.2025).
6. Таран Є.І. Інституціоналізація європейської інтеграції України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 36–39. DOI: <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2020-2.6> (дата звернення: 22.05.2025).
7. Як виконати вимоги вступу до ЄС у сфері регіональної політики та координації структурних інструментів, Глава 22. Стратегічні рекомендації щодо реалізації державної політики регіонального розвитку в Україні. Підсумковий аналітичний документ. Київ, 2025. URL: <https://surl.li/uhikao> (дата звернення: 15.05.2025).
8. Better governance, planning and services in local self-governments in Poland. OECD Publishing, 2021. URL: <https://surl.li/nesnhr> (дата звернення: 15.05.2025).
9. Central Project Management Agency (CPVA). URL: <https://www.cpva.lt/en> (дата звернення: 22.05.2025).
10. Institute for Planning and Development of the City of Prague (IPR Praha). URL: <https://iprpraha.cz/en> (дата звернення: 20.09.2022).
11. Technology Agency of the Czech Republic (TA ČR). URL: <https://www.tacr.cz> (дата звернення: 22.05.2025).

Tytarenko O. M. INSTITUTIONALIZATION OF PROJECT MANAGEMENT IN THE LOCAL SELF-GOVERNANCE SYSTEM: THE EUROPEAN VECTOR

The article explores project management as a key instrument for achieving the strategic goals of territorial communities. It emphasizes that the institutionalization of project management involves the establishment and maintenance of a legal and regulatory framework, organizational structures, procedural standards, human resource capacity, and ethical foundations that enable sustainable project activities within the system of local self-government (LSG). The study identifies the absence of a comprehensive model for the institutionalization of the project-based approach in public governance at the local level. Several challenges remain unresolved, including the lack of legal regulation and standardization of project management within local communities; limited institutional capacity of municipalities to implement complex development projects; weak coordination among institutions and authorities responsible for planning, execution, and monitoring of projects; and the absence of unified methodological approaches to public sector project management.

It is established that institutionalizing project management within LSG requires an integrated approach, which includes political will and strategic vision, institutional foundations, regulatory support, professional capacity, integration into the overall governance system, and mechanisms for public participation. For Ukraine, a shift is needed from an ad hoc to a systematic approach to project management, based on institutional consolidation of this function. To achieve this, it is necessary to: develop a national concept for institutionalizing project management in LSG; create model regulations and methodological guidelines for organizing project-based governance in communities; implement training and certification programs for project management professionals serving local authorities; integrate the project-based approach into the budgeting process and strategic planning systems; and strengthen mechanisms for civic participation at all stages of the project cycle.

Key words: territorial communities, human resource capacity, public participation, public governance, strategy, regulatory framework, concept, project management.