



УДК 005.8:711.00

**PROJECT APPROACH IN SPATIAL DEVELOPMENT
ПРОЕКТНИЙ ПІДХІД В ПРОСТОРОВОМУ РОЗВИТКУ**

Azarova I.B. / Азарова И.Б.

с.т.с./к.т.н..

ORCID: 0000-0002-9332-5124

Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Odessa, Genuezska, 22, 65000
Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Одесса, Генуезька, 22, 65000

Анотація. Дослідження присвячене розробці комплексного теоретико-методологічного підходу з управління проектами просторового розвитку, що спрямовані на розв'язання в проектному форматі проблем адміністративно-територіальних одиниць в сфері розвитку їх територій. Виявлений проектний характер діяльності з просторового розвитку дозволив запропонувати вдосконалення існуючих підходів у вигляді моделі застосування проектного підходу в сфері просторового розвитку. Присутність в розробленій моделі як горизонтальних зв'язків, так і вертикальних висхідних «зворотних зв'язків» робить можливою передачу стратегічних коректив як між об'єктом та суб'єктом управління, так і з місцевого на регіональний або загальнодержавний рівень, що відповідає керівним принципам реформування систем місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: управління проектами просторового розвитку, публічна сфера, стратегічне планування, сталий розвиток.

Вступ.

Як добре відомо, публічна політика призначена слугувати громадянам з метою вирішення їхніх проблем. Під проблемою при цьому розуміється стан, викликаний колективною потребою усунути розрив між реальним і очікуваним становищем. З огляду на це, публічна політика розв'язує проблеми, що визнані як колективні. При цьому рішення приймаються відповідними публічними дійовими особами, які мають різні ресурси, інституційну приналежність та інтереси. Тому публічна політика може бути представлена як відповідь влади в форматі проекту на публічно визнану проблему в конкретних політико-правових і соціально-економічних умовах за допомогою різних способів втручання в соціальну дійсність [1, с.7].

Згідно до інших дослідників [2], публічне управління є системою кооперації державних, муніципальних, некомерційних і змішаних структур, що покликана забезпечити задоволення суспільних інтересів і рішення колективних проблем. Одним з інструментів для забезпечення цього є проектний підхід.

Під проектом у публічній сфері дослідник А. Чемерис пропонує розуміти «...комплекс взаємопов'язаних логічно-структурованих завдань і заходів, упорядкованих у масштабі часу, що спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць чи територіальних громад, організацій та установ і здійснюються в умовах фінансових та інших ресурсних обмежень у визначені терміни» [1, с.12].



Як бачимо, наведене визначення проектів публічної сфери включає в цю категорію також проекти, що стосуються розв'язання проблем територіальних одиниць. В запропонованій цим же автором класифікації проектів публічної сфери було виділено проекти розвитку, спрямовані на чітке визначення і управління інвестиціями та зміну усталених процедур в державному секторі [1, с. 13].

Дослідженню теоретичних та практичних аспектів управління проектами в публічній сфері України було також присвячено праці Т. Безверхнюк [3], О. Кулініча [4], В. Рача [5], Г. Старченко [5] та багатьох інших. Цими та іншими науковцями було сформовано основний теоретико-методологічний базис для проектного менеджменту в публічній сфері, проте основні механізми та особливості управління проектами в галузі просторового розвитку було ними висвітлено не повністю.

Питаннями просторового розвитку переважно з містобудівної точки зору в нашій країні займалися такі вчені: Ю. Білоконь, І. Бистряков, В. Геєць, Б. Данилишин, М. Долішній, В. Захарченко, С. Іщук, Л. Казьмір, В. Карамушка, В. Кравців, В. Куйбіда, В. Негода, Н. Павліха, М. Паламарчук, М. Пістун, С. Рудницький, С. Сонько, В. Толкованов, О. Топчієв, Д. Стеченко, М. Чумаченко, О. Хомра, А. Чухно, О. Шаблій, Г. Швєбс, Л. Шевчук, С. Шульц та інші. Проте, останні тенденції в сфері просторового розвитку нашої країни ставлять принципово нові задачі, у тому числі – перед проектним менеджментом в цій галузі.

Під впливом Європейського вектору розвитку України та інших світових процесів відбуваються суттєві зміни вітчизняного законодавства. Так забезпечення сталого розвитку тепер проголошено як один з головних принципів реалізації державної регіональної політики в Україні [7] та здійснення містобудівної діяльності [8]. Проте, методологія забезпечення сталості розвитку населених пунктів та регіонів в нашій країні майже відсутня. Законодавче закріплення появи абсолютно нових адміністративно-територіальних одиниць – об'єднаних територіальних громад [9] – відбувається на тлі існування старої системи регулювання містобудівної діяльності [10], в якій ці суб'єкти залишаються невизначеними. Це повністю позбавляє об'єднані територіальні громади можливості брати участь в процесах територіального планування та просторового розвитку. Крім відсутності законодавчої та методологічної узгодженості в галузі, дослідниками виявлено також багато проблем, безпосередньо пов'язаних із територіальним плануванням та розвитком територій України [11].

Саме тому розробка комплексного теоретико-методологічного підходу з управління проектами просторового розвитку є рівнозначно актуальною задачею як в сфері проектного менеджменту, так і в публічній сфері, містобудуванні, стратегічному та просторовому плануванні.

Поняття просторового розвитку.

Перші вживання поняття «просторовий розвиток» фахівці зазвичай відносять до часів формування Округу метрополії Торонто на початку 30-х років (англ. - Toronto Metropolitan Unit, сформований в 1934 р) [12]. Остаточне



становлення терміну відбувалось до початку 70-х років ХХ ст. в Європі, Канаді, а потім в США. Особлива роль у формуванні методології просторового розвитку належить Раді Європи. Саме вона започаткувала проведення з 1970 р. конференцій міністрів регіонального (просторового) планування (СЕМАТ), що являє собою інститут, який здійснює розробку та обговорення загальних принципів, заходів і політик просторового розвитку по лінії Ради Європи [13].

На сьогодні просторовий розвиток, нажаль, поки не знайшов термінологічного закріплення в українському законодавстві. Як виявилось в ході попередніх досліджень, однотайно визнане тлумачення цього поняття відсутнє і серед вітчизняних фахівців [14].

Тому автором було запропоновано наступне визначення просторового розвитку:

Просторовий розвиток – це комплекс обмежених у часі та ресурсах управлінських дій керуючої підсистеми, спрямований на оптимізацію змін в керованій просторовій підсистемі, що складається з економічної, соціальної, екологічної, містобудівної та інших сфер, з метою забезпечення її сталого розвитку, екологічної безпеки, урахування державних та громадських інтересів, раціонального планування та забудови території, використання земель, охорони культурної спадщини, а також вирішення інших завдань державного регулювання в соціально-економічній, екологічній, містобудівній та інших сферах розвитку відповідної території.

Модель застосування проектного підходу в сфері просторового розвитку.

За наведеним вище визначенням, публічна політика в сфері просторового розвитку може бути представлена як відповідь влади у форматі проекту на публічно визнану проблему (або проблеми) в цій сфері. Проте, при виборі методів та підходів до управління такими проектами, слід враховувати суттєві особливості та специфіку галузі просторового розвитку.

Деякі методи [15], що були запропоновані для проектів в публічній сфері, можуть виявитись не зовсім придатними для проектів просторового розвитку, перш за все, через міжгалузевий характер останніх, що робить неможливим розгляд таких проектів, наприклад, у рамках секторальної допомоги. Ще одною характерною відмінністю проектів просторового розвитку є складність їхньої системи фінансування, у тому числі – на засадах державно-приватного партнерства [16]. Розосереджене між різними суб'єктами управління та стратегічне планування просторового розвитку ускладнює призначення якоїсь однієї сторони відповідальною за розподіл ресурсів, що є головним чинником керівництва проектами з надання бюджетної допомоги.

Проте, на початку слід визначити місце проектного менеджменту в публічній сфері та виявити у загальному вигляді його роль в реалізації публічної політики.

Взаємозв'язок між публічною політикою та управлінням проектами, що було встановлено А. Чемерисом, наведено на рис. 1.



Рис. 1. Взаємозв'язок між публічною політикою, стратегічним плануванням та управлінням проектами

Джерело: [1, с.7]

Як бачимо, перехід на рівень управління проектами здійснюється після етапу стратегічного планування, на базі встановлених на цьому етапі стратегічних цілей, пріоритетів та завдань, а також розробленого плану дій. У свою чергу, стратегічне планування здійснюється на базі визначених в рамках публічної політики проблем та вибору з альтернативних варіантів їх вирішення. Робота з проблемним полем при цьому дублюється як на етапі управління проектами, так і вище, в стратегічному плануванні та у публічній політиці. Інформаційний потік стратегічних завдань передається за схемою «Згори вниз», без будь-якої можливості встановлення «зворотного зв'язку» та можливості коригування стратегій за результатами моніторингу виконання проектів.

Інші фахівці [17] пропонують використовувати для розробки стратегій місцевого сталого розвитку власну ієрархію реалізації публічної політики на засадах проектного менеджменту, що наведена на рис. 2.

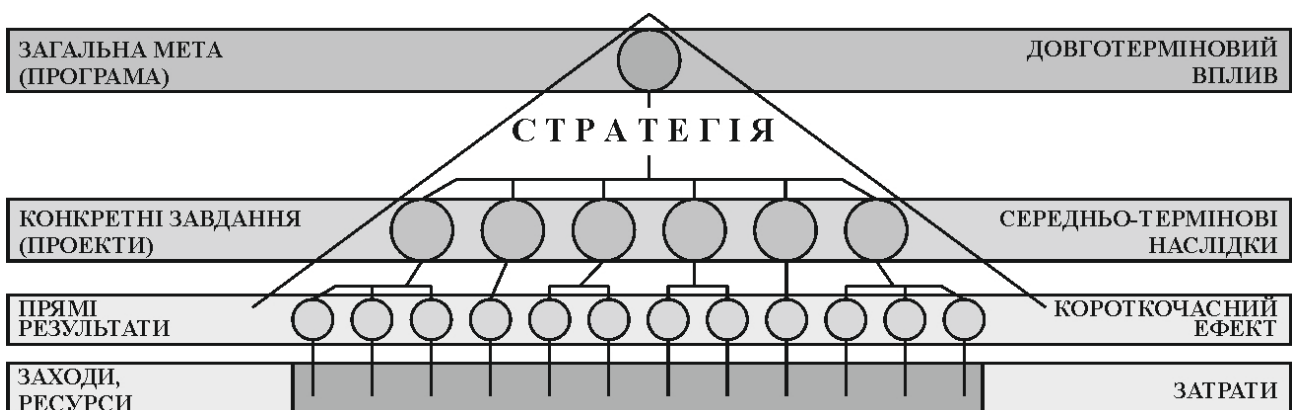


Рис. 2. Ієрархія стратегічних завдань з розвитку та засобів їх досягнення з застосуванням проектного підходу

Джерело: [17, с.46]

За наведеною ієрархією, засобом досягнення загальної стратегічної мети з місцевого сталого розвитку є програми, через які здійснюється



довготерміновий вплив на процеси розвитку. Середньо-термінові впливи отримуються в результаті виконання проектів, що входять до складу відповідних програм вищого рівню. Прямі результати у короткочасному періоді при цьому чомусь пропонується отримувати поза проектами, безпосередньо від заходів, що здійснюються з використанням відведених ресурсів. Хоча саме проектний менеджмент визнано в усьому світі одним з найбільш ефективних інструментів досягнення цілей для публічної сфери в умовах обмеженості ресурсів [18].

Отже, існує необхідність вдосконалення існуючих підходів, що дозволить отримати максимальні переваги від застосування проектного менеджменту в сфері просторового розвитку та забезпечить більш логічні зв'язки між стратегічними цілями розвитку та засобами їх досягнення через проекти. Пропонований підхід також має забезпечити відхід від централізованого галузевого планування просторового розвитку, що використовувався в Україні ще з радянських часів та зараз визнаний недостатньо ефективним [19, с.6]. Саме така модель застосування проектного підходу в сфері просторового розвитку пропонується автором цього дослідження на рис. 3.

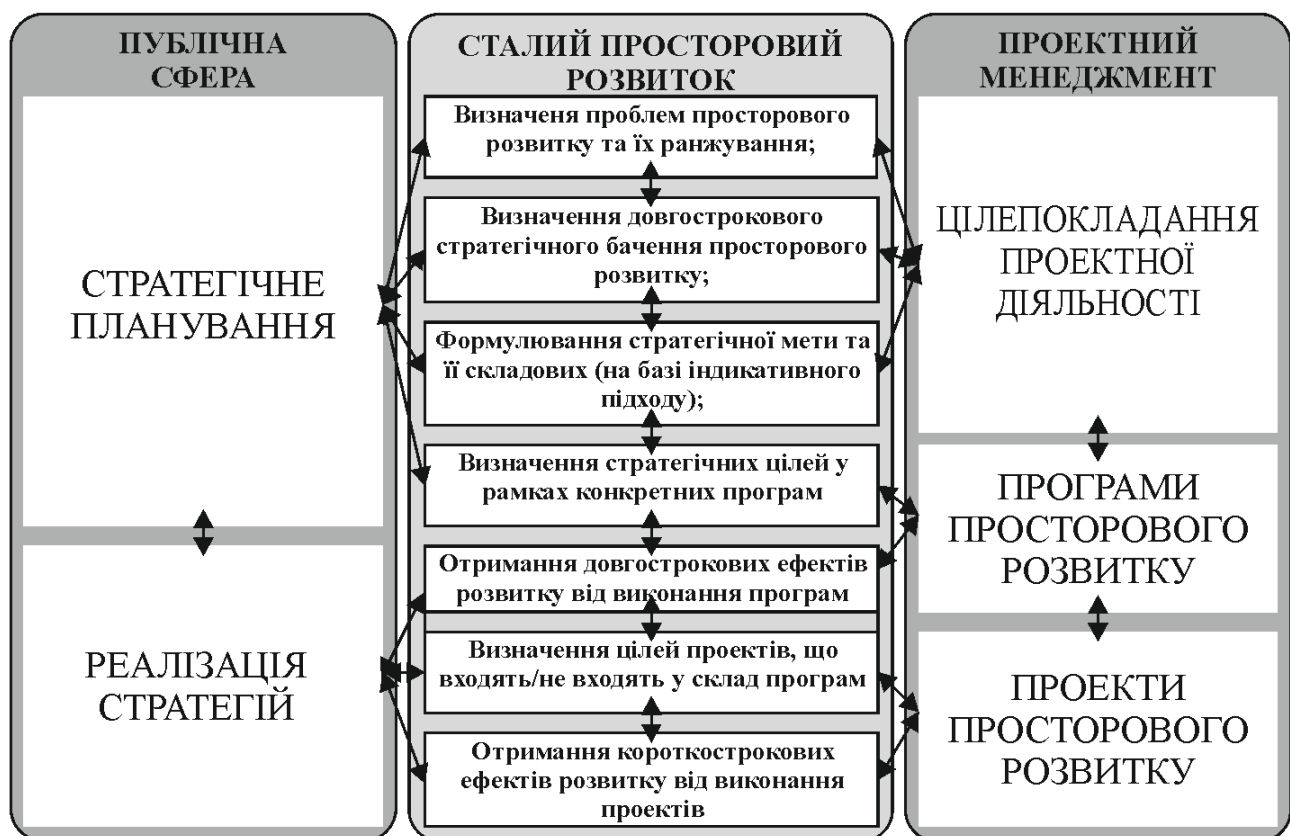


Рис. 3. Модель застосування проектного підходу в сфері просторового розвитку

Джерело: розроблено автором

В розробленій моделі сталий просторовий розвиток трактується як проектна діяльність в публічній сфері, для якого процеси визначення проблем, встановлення довгострокового стратегічного бачення розвитку та



формулювання стратегічної мети здійснюються в рамках стратегічного планування з використанням інструментів цілепокладання проектної діяльності. Досягнення загальної стратегічної мети забезпечується за рахунок виконання програм просторового розвитку, що дозволяють отримати довгострокові ефекти розвитку територій. Короткострокові ефекти від реалізації прийнятих стратегій розвитку отримуються за рахунок виконання проектів розвитку, що можуть входити (або не входити) до складу відповідних програм. «Зворотній зв'язок» від об'єктів управління пропонується забезпечувати із застосуванням такого зручного інструменту проектного менеджменту, як управління змінами.

Заключення та висновки.

В рамках проведеного дослідження було розглянуто існуючі моделі взаємозв'язків між публічною політикою та управлінням проектами. Виявлені суттєві недоліки цих підходів не дозволяють максимально ефективно використовувати інструментарій проектного менеджменту для управління проектами в публічній сфері. З метою вдосконалення існуючих підходів автором було запропоновано модель застосування проектного підходу в сфері просторового розвитку.

Запропонована модель забезпечує логічні зв'язки між стратегічними цілями розвитку та засобами їх досягнення через проекти. З її допомогою також може бути реалізована постійна актуалізація прийнятих стратегій, що передається на вищі рівні управління з нижчих. Присутність в розробленій моделі як горизонтальних зв'язків, так і вертикальних висхідних, робить можливим передачу стратегічних коректив від місцевого рівню (наприклад – від стратегії просторового розвитку об'єднаної територіальної громади) на регіональний або загальнодержавний рівень, що нарешті відповідатиме керівним принципам реформування систем місцевого самоврядування в Україні.

Література:

1. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України. Практичний посібник / [Чемерис А.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 80 с.
2. Купряшин Г.Л. Публичное управление // Полит. наука. 2016. №2. С.101-131.
3. Безверхнюк Т.М., Котова Н.О., Попов С.А. Управління проектами в публічній сфері : навчальний посібник. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 352 с.
4. Прикладні аспекти управління проектами в публічній сфері / за заг. ред. О.В. Кулініча. – Х. : ФОП Іванченко І.С., 2018. – 93 с.
5. Рач В. А. Управління проектами: практичні аспекти реалізації стратегій регіонального розвитку: навч. посіб. / В.А. Рач, О.В. Россошанська, О.М. Медведєва; за ред. В.А. Рача. – К.: “К.І.С. ”, 2010. – 276 с.
6. Старченко Г.В. Проактивне управління проектами в публічній сфері / Г.В. Старченко // Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток. -



2017. - № 2. - С. 84-91.

7. Про засади державної регіональної політики: закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19/ed20150205#n30>.

8. Про основи містобудування: закон України від 16.11.1992 № 2780-XII. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>

9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

10. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

11. Пілат О. Звіт про стан просторового планування в Україні / Пілат О.// Київ, 2017 р., – 71 с.

12. Глазычев В.Л. Россия: принципы пространственного развития. - URL: http://www.glazychyev.ru/projects/2004_prostrazv/2004_docladprostrazv.htm

13. Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту. Матеріали 12-ої Сесії Європейської конференції міністрів, відповідальних за регіональне планування, 7-8 вересня 2000 р., Ганновер. - URL: <https://rm.coe.int/168070018e>

14. Безверхнюк Т.М., Азарова І.Б. Управління проектами просторового розвитку / Т.М. Безверхнюк, І.Б. Азарова. Управління проектами та розвиток виробництва. – 2018. - №4(68).– С. 16-26.

15. Керівництво з методів надання допомоги. Частина 1: Управління проектним циклом. – Європейська Комісія-EuropeAid/ - 2004. – 171 с.

16. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

17. Планування місцевого сталого розвитку: посібник з формулювання стратегії місцевого сталого розвитку. – К., 2005. – 69 с.

18. PRINCE2®:2009 Manual — Managing Successful Projects With PRINCE2® — 2009 Edition, 2012, London, The Stationery Office (TSO)

19. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики [Текст] : аналіт. звіт / [Колін Меддок та ін.]; Проект ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні». – Київ : [б. в.], 2014. – 416 с.

References:

1. Chemerys A. (2012). Rozroblennya ta upravlinnya proektamy u publichniy sferi: yevropeys'kyy vymir dlya Ukrayiny. Praktychnyy posibnyk [Development and project management in the public sphere: a European dimension for Ukraine. Practical guide] Swiss-Ukrainian project “Support for decentralization in Ukraine - DESPRO”. - К.: Sofia-A LLC. - 2012. - 80 p.

2. Kupryashin G.L. (2016). Publichnoye upravleniye [Public Administration] in Polit. Nauka [Polit. science], issue 2, pp. 101-131.

3. Bezverkhnyuk T.M., Kotova N.O., Popov S.A. (2011). Upravlinnya proektamy v publichniy sferi: navchal'nyy posibnyk [Public Project Management: A Tutorial] Odesa : ORIDU NADU, 2011. – 352 p.

4. Prykladni aspekty upravlinnya proektamy v publichniy sferi [Applied aspects of project management in the public sphere] / Under Ed. O.V. Kulinich. – KH.: FOP Ivanchenko I.S. – 93 p.



5. Rach V.A., Rossoshans'ka O.V., O.M. Medvedyeva (2010). Upravlinnya proektamy: praktychni aspekty realizatsiyi stratehiy rehional'noho rozvytku: navch. posib. [Project Management: Practical Aspects of Implementation of Regional Development Strategies: A Tutorial] Under Ed. V.A. Rach. – K.: “K.I.S.” – 276 p.
6. Starchenko H.V. (2017). Proaktyvne upravlinnya proektamy v publichniy sferi [Proactive project management in the public sphere] in *Publichne administruvannya: naukovy doslidzhennya ta rozvytok* [Public Administration: Research and Development], issue 2. – pp. 84-91.
7. Pro zasady derzhavnoyi rehional'noyi polityky [On the principles of state regional policy]: Law of Ukraine dated 05.02.2015 № 156-VIII. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19/ed20150205#n30>
8. Pro osnovy mistobuduvannya [On the basics of town planning]: Law of Ukraine dated November 16, 1992 No. 2780-XII. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>
9. Pro dobrovil'ne ob'yednannya terytorial'nykh hromad [On voluntary association of territorial communities]: Law of Ukraine dated 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
10. Pro rehulyuvannya mistobudivnoyi diyal'nosti [On regulation of city-planning activity]: Law of Ukraine dated February 17, 2011 No. 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>
11. Pilat O. (2017). Zvit pro stan prostorovoho planuvannya v Ukrayini [Report on the state of spatial planning in Ukraine]. Kyiv, - 71 p.
12. Glazychev V.L. (2004). Rossiya: printsipy prostranstvennogo razvitiya [Russia: principles of spatial development]. - URL: http://www.glazychev.ru/projects/2004_prostrazv/2004_doclادprostrazv.htm
13. Guiding Principles for sustainable spatial development of the European continent. Proceedings of the 12th Session of the European Conference of Ministers Responsible for Regional Planning, 7-8 September 2000, Hanover. - URL: http://www.alpine-space.org/2000-2006/uploads/media/CEMAT_guiding-principles_EN.pdf
14. Bezverkhnyuk T.M., Azarova I.B. (2018). Upravlinnya proektamy prostorovoho rozvytku [Spatial Development Project Management] in *Upravlinnya proektamy ta rozvytok vyrobnytstva* [Project management and production development], issue 4, vol. 68, pp. 16-26.
15. EuropeAid (2004). Kerivnytstvo z metodiv nadannya dopomohy. Chastyna 1: Upravlinnya proektnym tsyklom [Guidance on assistance methods. Part 1: Project Cycle Management]. - European Commission - 171 p.
16. Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo [On Public-Private Partnership]: Law of Ukraine dated 01.07.2010 No. 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
17. Planuvannya mistsevoho staloho rozvytku: posibnyk z formulyuvannya stratehiyi mistsevoho staloho rozvytku [Local Sustainable Development Planning: a guide to formulating a local sustainable development strategy]. - K., 2005. - 69 p.
18. PRINCE2®:2009 Manual — Managing Successful Projects With PRINCE2® — 2009 Edition, 2012, London, The Stationery Office (TSO).
19. Meddock C. and oth. (2014). Rehional'nyy rozvytok ta derzhavna rehional'na polityka v Ukrayini: stan i perspektyvy zmin u konteksti hlobal'nykh vyklykiv ta yevropeys'kykh standartiv polityky; analit. zvit [Regional development and national regional policy in Ukraine: the state and prospects of change in the context of global challenges and European policy standards: analytic report]. EU project "Support to regional development policy in Ukraine". – Kyiv - 416 p.

Abstract. *The research is devoted to creation of the comprehensive theoretical and methodological approach in management of spatial development projects aimed to solving the territorial development problems of administrative and territorial units in the project format. The revealed project character of the spatial development activity allowed to suggest existing approaches improvement in the form of a model of project approach application in the field of spatial development. The presence in the developed model of both horizontal and vertical ascending*



"feedbacks" makes it possible to transfer strategic adjustments both between the managed object and the management, and from the local to the regional or national level, in accordance with the guidelines reform of local self-government systems in Ukraine.

Key words: *spatial development project management, public sphere, strategic planning, sustainable development.*

Науковий консультант: д.т.н., проф. Рибак А.І.

Стаття відправлена: 25.09.2019 р.

© Азарова І.Б.