

DOI 10.34132/pard2025.27.10

Отримано: 26 серпня 2024
Змінено: 6 січня 2024
Принято: 30 січня 2025
Опубліковано:
31 березня 2024

Received: 26 August 2024
Revised: 6 January 2024
Accepted: 30 January 2025
Published:
31 March 2025

Tetiana Bezverkhniuk
Volodymyr Yemelianov
Svitlana Khadzhyradieva

INSTITUTIONAL CAPACITY OF TERRITORIAL COMMUNITIES FOR PROJECT ACTIVITIES IN THE FIELD OF HUMANITARIAN RESPONSE

Based on the analysis of modern scientific approaches to understanding the content of the institutional capacity of territorial communities and methodological approaches to assessing and determining the levels of community capacity, the article reveals the essence of the concept of 'institutional capacity of a territorial community for project activities' and substantiates the methodology for assessing the level of institutional capacity of territorial communities to implement projects and programs of the humanitarian response plan in Ukraine. It is proved that the level of institutional capacity of a territorial community for project activities is its resource potential and the ability to use it effectively based on basic indicators of community potential and criteria for assessing the effectiveness of management, including project management. According to the author's methodological approach, the assessment of the institutional capacity of communities to implement projects and programs of the humanitarian response plan is carried out using an integral indicator, which is the sum of scores for three independent indicators: the level of financial capacity of communities; the level of institutional capacity of communities; the level of capacity of territorial communities to carry out project activities. Based on the results of the assessment, communities

are grouped by experts according to their capacity to implement projects and programs of the humanitarian response plan. A comprehensive methodological approach is proposed to assess the capacity of territorial communities to localize humanitarian response in three successive stages: assessment of the institutional capacity of communities to implement projects and programs of the humanitarian response plan; assessment of the capacity of communities to localize humanitarian response; determination of the capacity of communities to coordinate humanitarian response in specific sectors/clusters at the local level.

Key words: *institutional capacity, territorial community, project activity, humanitarian response, localization, evaluation methodology.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. 15 січня 2024 року в Женеві Управлінням ООН з координації гуманітарних справ (УКГС ООН) та Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) було представлено План гуманітарних потреб і реагування в Україні та Регіональний план реагування на потреби шукачів притулку з України на 2024 рік. У цих документах представлено спільне розуміння кризи, зокрема найбільш нагальних гуманітарних потреб та оціночної кількості людей, що потребують допомоги. Одним із пріоритетних і найбільш дієвих засобів стратегічного реагування в Плані гуманітарних потреб і реагування (ПГПР) на 2024 рік [1] визначено багатоцільову грошову допомогу через використання грошової та ваучерної допомоги у межах конкретних гуманітарних проєктів, як інституційного та загальносистемного пріоритету, відповідно до зобов'язань, взятих надавачами допомоги в рамках «Великої угоди» (the Grand Bargain). Для організації ефективного та якісного гуманітарного реагування в Україні, відповідно до міжнародних стандартів у цій сфері, зміцнення місцевої гуманітарної діяльності через посилення локалізації має вирішальне значення для результативного охоплення тих, хто потребує допомоги.

Локалізація гуманітарного реагування – це, насамперед, визнання того, що місцеві громади та організації зазвичай перші реагують на

кризові ситуації та мають унікальні знання та ресурси, необхідні для реагування на потреби людей. Спроможність місцевих громад до локалізації гуманітарного реагування визначається досвідом розробки та реалізації гуманітарних проєктів на місцях, а також попередньо набутим знанням контексту та поточним отриманням місцевими фахівцями актуальних даних про потреби і проблеми безпосередньо від постраждалого населення та мешканців громад [2].

Питання інституційної спроможності територіальних громад особливо актуалізується в сфері гуманітарної діяльності, яка в умовах кризи реалізується винятково через гуманітарні проєкти, як тимчасові взаємопов'язані заходи в умовах обмежених ресурсів і часу для якісного досягнення цілей та отримання очікуваних результатів. Зокрема фінансування гуманітарного реагування від донорів відбувається тільки через проєкти, знання вимог яких і компетентності щодо їх реалізації стають найважливішими критеріями інституційної спроможності громад до реалізації проєктів і програм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відповідно до затвердженою Урядом Методики формування спроможних територіальних громад (далі – Методика Уряду) [3], спроможна територіальна громада – це територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Для визначення рівня спроможності територіальних громад, в Методичних рекомендаціях щодо проведення даного оцінювання [4], визначено критерії оцінки – показник, який характеризує можливість територіальних громад самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, та розвиток інфраструктури відповідної територіальної громади.

Зокрема, до показників спроможності територіальних громад, згідно з Методикою Уряду, віднесено: географічна цілісність території територіальної громади; на території територіальної громади проживає не менш як 250 дітей шкільного і 100 дітей дошкільного віку; на території територіальної громади розташований загальноосвітній навчальний заклад I-III ступеня, проектною потужністю не менш як 250 учнів. Оцінка рівня спроможності територіальних громад здійснюється на основі критеріїв оцінки з урахуванням граничних значень, які становлять: чисельність населення – 3000 осіб; площа – 200 км²; індекс податкоспроможності – 0,3; частка місцевих податків та зборів – 10%. За умов, що територіальна громада відповідає встановленим вимогам, здійснюється оцінка рівня спроможності такої територіальної громади. Відповідно до встановлених оцінних критеріїв визначаються три рівня спроможності територіальної громади – низький, середній, високий.

Але слід наголосити, що визначення рівня спроможності за Методикою Уряду здійснювалося лише на момент формування нової громади. Для оцінювання подальшого функціонування громад, а саме того, наскільки ефективно й повно вони здатні забезпечувати виконання своїх повноважень, у Методиці не визначено критеріїв. Зважаючи на це, існує об'єктивна необхідність обґрунтування доцільності інших показників та вагомих критеріїв для оцінки спроможності громад і здатності (компетентності) органів місцевого самоврядування забезпечувати належне виконання своїх повноважень у середньо- та довгостроковому періоді.

Ще однією Методикою є оцінка фінансової спроможності територіальних громад, яка узгоджується з положеннями чинного законодавства, що визначає територіальну громаду спроможною за умов, коли вона здатна забезпечити належний рівень надання послуг через відповідні органи місцевого самоврядування. Фінансова спроможність територіальних громад визначається їх здатністю фінансувати соціально-економічний розвиток за рахунок внутрішніх і зовнішніх джерел капіталу [5].

У 2021 році робочою групою з фінансових питань офісу підтримки реформи децентралізації при Мінрегіоні спільно

із фахівцями та експертами у сфері місцевих фінансів, було розроблено Методичні рекомендації щодо оцінки рівня фінансової спроможності територіальних громад [6]. Згідно з методикою, аналіз фінансової спроможності територіальних громад базується на основі індикаторів потенціалу громади, враховуючи отримані з державного бюджету міжбюджетні трансферти, та визначає їхні порогові значення, а також алгоритм розрахунку інтегрального індексу розвитку потенціалу територіальних громад. Відповідно до визначеного значення інтегрального індикатора рівень розвитку потенціалу територіальної громади визначається як: високий; оптимальний; задовільний; помірний; низький; критичний.

Ще одним підходом до оцінювання фінансової спроможності територіальних громад, який до речі, є найбільш вживаним, є розроблена методика у рамках реалізації Програми «ULEAD з Європою», яка передбачає оцінювання спроможності територіальних громад на підставі абсолютних та відносних показників з визначенням індивідуальних та граничних значень індикаторів на підставі алгоритму розрахунку інтегрального показника фінансової спроможності територіальної громади [7]. Оцінювання фінансової спроможності територіальних громад здійснюється на основі звітних документів від територіальної громади за рік у розрізі 11 показників фінансової спроможності, розрахованих на підставі даних про чисельність населення та показників виконання бюджету відповідної громади. Методологія оцінювання передбачає розрахунок показників відповідної територіальної громади з використанням адаптованої моделі 10-бального тесту Кена Брауна. Визначається 5 рівнів фінансової спроможності громади: високий, оптимальний, задовільний, низький, критичний.

Реалізація III етапу реформи децентралізації посприяла розширенню повноважень територіальних громад (ТГ), впровадженню системи електронного урядування, але одночасно з можливостями виникли й загрози та кризові явища (зокрема гуманітарна криза), загальне прискорення темпів життя та збільшення інформаційного навантаження призвели до різкого підвищення кількості та складності вирішуваних завдань для керівництва ТГ.

Тобто зазначені фактори є відображенням нових інституційних умов функціонування та розвитку територіальних громад.

На сьогодні територіальні громади мають опікуватися закладами освіти, охорони здоров'я первинного рівня, культури, питаннями благоустрою, соціального захисту, наданням адміністративних послуг, плануванням розвитку громади та формуванням бюджету, економічним розвитком, залученням інвестицій, розвитком підприємництва, управлінням земельними ресурсами, наданням дозволів на будівництво, прийняттям будівель в експлуатацію, розвитком місцевої інфраструктури тощо. Отже, актуальним стає питання оцінювання саме інституційної спроможності функціонування і розвитку територіальних громад, рівня їх спроможності до проєктної діяльності, зокрема в рамках гуманітарного реагування в умовах кризи.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення сутності поняття «інституційна спроможність територіальної громади до проєктної діяльності» та обґрунтування методичного підходу з оцінювання рівня інституційної спроможності територіальних громад до реалізації проєктів і програм плану гуманітарного реагування в Україні.

Методологічною основою наукового обґрунтування методики оцінювання виступили спеціальні методи та методики за сферою дослідження: Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена Постановою КМУ від 08.04.2015 № 214 в редакції від 21.02.2024; Посібник Сфери. Гуманітарна Хартія і Мінімальні Стандарти гуманітарної допомоги; Системи та методи вимірювання локалізації, розроблені HAG і PIANGO; Методика оцінки базового рівня локалізації гуманітарного реагування в Україні; Базові індикатори гуманітарних потреб і реагування; Гуманітарна кластерна структура; Мінімальні стандарти за кластерами.

Виклад основного матеріалу дослідження. За визначенням експертів, інституційна спроможність – це здатність структури ефективно виконувати власні найголовніші функції та контролювати їх виконання від центрального до регіонального рівня [8]. Спроможність керівництва ТГ (ОМС) передбачає, насамперед, якісне надан-

ня послуг мешканцям. Інституційна спроможність громади включає два компоненти:

- інституційна спроможність ОМС – це здатність посадових осіб / публічних службовців до управління ресурсами комунальної власності, в тому числі фінансовими ресурсами місцевого бюджету, здійснювати ефективне управління місцевими справами;

- інституційна спроможність самих жителів громади (в тому числі організацій, які створюються жителями громади та/або ведуть діяльність на території громади) – активна участь у процесах управління громадою – мешканці мають чітко та активно висловлювати свої очікування, а органи влади – ухвалювати рішення лише на підставі розуміння та аналізу висловлених очікувань.

Таким чином, рівень інституційної спроможності ОМС та жителів громади напряму впливає на фактори розвитку територіальної громади. Виходячи з зазначеного, на наш погляд, в основу формування базових показників оцінювання інституційної спроможності територіальних громад доцільно покласти два підходи:

- компетентнісний – наскільки ефективно працює сама структура управління ОМС (послуги, які надає орган місцевого самоврядування, їх якість та доступність, комплексність і ефективність), ступінь задоволеності громадою послугами;

- ресурсний – наскільки ефективно використовується ОМС потенціал територіальної громади (наявність матеріальних, технічних, природних, інформаційних ресурсів тощо з можливістю їх перетворення на продукт (послуги для населення)).

У цьому аспекті важливо зазначити, що на рівні Європейського союзу система оцінки ефективності функціонування ОМС має назву «Бенчмаркінг доброго врядування» на місцевому рівні [9]. Це метод проведення дослідження в територіальній громаді, що дозволяє з'ясувати рівень застосування принципів доброго врядування та їх окремих складових органом місцевого самоврядування на основі порівняння існуючого стану речей з рекомендованими Радою Європи стандартами / індикаторами.

На сьогодні, більш адаптованими до українських умов, є наступні методичні підходи до оцінювання інституційної спроможності громад:

1) індикатори успішності в системі управління місцевими громадами за блоками: фінансово-економічний; соціальний; інфраструктурний;

2) Всеукраїнський рейтинг інституційної спроможності та сталого розвитку громад.

Перший підхід – «Індикатори успішності» – розроблено Українським інститутом майбутнього [10], який ґрунтується на методиці виявлення індикаторів успішності та інструментів їх досягнення в системі управління та життєдіяльності органів місцевого самоврядування. Авторами запропоновано три блоки індикаторів:

– фінансово-економічний блок складається з наступних індикаторів: наповнення частки місцевих податків і зборів у структурі місцевого бюджету; дохід на одного мешканця (співвідношення власних надходжень до кількості мешканців, що проживають на території ОМС); ефективність витрат на апарат управління ОМС; місцевий економічний розвиток (набір різноманітних дій, способів та інструментів залежно від стратегії розвитку громади, направлений на: покращення добробуту та проживання мешканців; збільшення доходів місцевого бюджету та розвиток економічної привабливості території);

– соціальний блок – це індикатори, які визначають стан соціального розвитку громади за такими напрямками: первинна медицина; освіта; культура та спорт; демографічні показники; безпека та кризове управління; соціальний захист;

– інфраструктурний блок складається з індикаторів, які визначають успішність інфраструктурного розвитку громади за напрямками: безпека дорожнього руху; управління водопостачанням та водовідведенням; управління поводженням з відходами.

На нашу думку, запропонований авторами методичний підхід до оцінювання успішності, за структурою і висновками, є більш схожий на стратегічний чи ситуаційний аналіз внутрішнього середовища територіальної громади, на підставі результатів якого формується стратегія розвитку громади. Але для визначення рівня спроможності громади, зокрема, інституційної, на наш погляд, зазначений підхід для керівників ТГ є дуже складним

за індикаторами, обсягами інформації (що не завжди доступна) та інструментами оцінювання, а також потребує від фахівців в ОМС конкретних професійних компетентностей, що в свою чергу напряду впливає на інституційну спроможність ОМС.

Другий підхід – «Всеукраїнський рейтинг інституційної спроможності та сталого розвитку громад» – розроблено і впроваджено Фондом «Регіональний центр економічних досліджень та підтримки бізнесу» [11]. Рейтинг враховує 40 критеріальних показників та відображає інституційну привабливість громад на основі даних, які формуються за результатами обробки наданої громадами інформації кожні 6 місяців. Серед 40 критеріїв, є низка тих, що відображають прагнення громади до сталого розвитку, частина показників стосується інвестиційного потенціалу громади та цілеспрямованої роботи органів місцевого самоврядування в цьому напрямку (зокрема, затверджена стратегія розвитку громади, інвестиційний паспорт і мапа інвестиційних пропозицій, співпраця з бізнесом та впровадження проєктів державно-приватного партнерства тощо). У підсумку, рейтинг відображає інституційну спроможність, сталий розвиток та інвестиційну привабливість громад. Останній рейтинг було опубліковано у 2022 році.

В аспекті нашого дослідження, до існуючих підходів і рейтингів оцінки інституційної спроможності, результати яких відображають стан громади у довоєнний час та її здатність до операційної діяльності (забезпечення належного рівня надання послуг та розвитку інфраструктури), доцільно додати оцінку рівня спроможності громади до проєктної діяльності, зокрема в рамках гуманітарного реагування.

За визначенням експертів і науковців [12; 13], проєктна діяльність може застосовуватись для здійснення будь-яких проєктів в усіх галузях та напрямках територіального розвитку, вирішуючи проблему залучення інвестицій у локальний розвиток та забезпечення публічного контролю щодо цільового використання ресурсів на реалізацію проєктних ідей. Проєктний підхід дозволяє залучати кошти у пріоритетні напрями діяльності та коригувати поточну діяльність відповідно до стратегічних документів розвитку територіальної громади.

Програмно-цільовий та проєктний підходи є ключовими вимогами до підготовки планувальних документів щодо відновлення та розвитку територіальних громад. Важливо зазначити, що в основі системи грантового фінансування від міжнародних донорів також знаходяться проєкти. Але, як свідчать результати онлайн опитування представників територіальних громад / учасників програми «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE), яке проводилося у 2020-2021 році [14], щонайменше 84% громад в минулому не мали досвіду проєктного менеджменту. Станом на 2021 рік 20% опитаних громад взагалі не здійснювало проєктну діяльність, а у 62% громад такою роботою займається голова або ініціативні співробітники.

Таким чином, відсутність або низька увага до проєктного підходу на рівні керівництва територіальної громади призводить до втрачених можливостей, насамперед, фінансових, для досягнення цілей та ресурсного забезпечення реалізації проєктів у рамках стратегії розвитку та відновлення територій.

Можна визначити наступні виклики в інституціоналізації проєктного підходу на рівні територіальних громад:

- виклики у кадровій політиці ОМС;
- брак навичок проєктних менеджерів і команд;
- низький рівень навичок з пошуку грантів і партнерів;
- брак технічних навичок;
- недостатня увага керівництва ТГ до проєктного підходу, як інструменту розвитку громади;
- відсутність чітких пріоритетів в громаді та стратегічного планування;
- відсутність знань та розуміння нормативно-правової документації стосовно здійснення проєктної діяльності, розробки та управління проєктами.

Підсумуємо наш аналіз підходів до оцінювання інституційної спроможності територіальних громад. Інституційна спроможність, у широкому сенсі, це здатність інституції (організації) виконувати свою місію (функції та завдання). В цілому, інституційну спроможність територіальної громади доцільно аналізувати

за такою структурою «місія – стратегія – проекти – ресурси». Внутрішня інституційна спроможність визначає стійкість та ефективність територіальної громади. Зовнішнє вираження інституційної спроможності дозволяє територіальній громаді ефективно взаємодіяти з оточенням, знаходити ресурси й залучати партнерів для реалізації стратегічних пріоритетів через проекти.

Отже, оцінювання інституційної спроможності громад до реалізації проєктів і програм плану гуманітарного реагування, є базовим кроком, з одного боку, до загального посилення процесу локалізації гуманітарної допомоги в умовах кризи, а з іншого – створення можливостей для реалізації через проєкти планувальних документів з післявоєнного відновлення та відбудови територіальних громад.

Серед чинників, що впливають на впровадження проєктного управління та здійснення проєктної діяльності, виділяють [15]: професіоналізм керівництва; поінформованість про проєктне управління; рівень навчання персоналу; рівень самоорганізації; рівень командної роботи; відкритість у комунікаціях; розуміння організаційної структури; кваліфікація персоналу; готовність до перетворень; прозорість впровадження проєктного управління; актуальність впровадження проєктного управління; рівень творчих здібностей працівників.

Окрім цього, важливими напрямками оцінки готовності територіальної громади до здійснення проєктної діяльності також є визначення кадрової спроможності здійснення проєктної діяльності, а також оцінка організаційного та технологічного забезпечення проєктної діяльності.

Кадрова спроможність здійснення проєктної діяльності визначається через розвиток фахових компетенцій. *Рамка розвитку компетенцій проєктного менеджера* (Project Manager Competency Development Framework – PMCDF) глибоко аналізує компетентність в управлінні проєктами, розкриває і детально описує її складові частини – компетенції, якими повинен володіти керівник проєктів: знання теоретичних основ управління проєктом, виконання проєкту, персональні якості. PMCDF може застосовуватися як індивідуаль-

но керівниками проєктів, зацікавленими у власному професійному зростанні, так і організаціями зацікавленими у розвитку своїх управлінців [16].

Основи професійних знань і система оцінки компетентності проєктних менеджерів Української асоціації управління проєктами – UPMA, структурована за трьома напрямками – контекстуальним, технічним і поведінковим. Контекстуальні компетенції стосуються об'єктів управління, технічні компетенції – процесів управління проєктами, поведінкові мають відношення до суб'єкта управління. Особливістю даної системи оцінки компетентності є відсутність компетенцій з виконання проєкту.

Загальними складовими компонентами проєктної компетенції є: знання з управління проєктами, досвід у сфері управління проєктами (або виконання проєкту) та володіння певними особистісними компетенціями. Наявність знань, умінь та навичок у сфері управління проєктами визначають склад проєктної компетенції, а рівень (знань, умінь та навичок), яким володіє посадовець, визначають проєктну компетентність або компетентність у сфері управління проєктами (рис. 1).



Рис. 1. Склад проєктної компетенції та проєктної компетентності.

Джерело: сформовано авторами

Інтеграція проєктного підходу в гуманітарну діяльність територіальних громад та розвиток спроможності територіальних громад до проєктної діяльності має відбуватися у двох площинах – технічній та соціокультурній. Технічна складова полягає у формалізації, упорядкуванні інформаційних потоків та механізмів прийняття управлінських рішень. Соціокультурна складова інтеграції має відображати формування нового управлінського мислення посадовців, проникнення проєктної ідеології в організаційну культуру органів місцевого самоврядування. Отже, перспективи впровадження проєктного підходу залежать, перед усім, від формування проєктної компетенції у посадовців органів місцевого самоврядування [21].

Рівень спроможності територіальних громад до проєктної діяльності відображає наскільки:

- учасники територіальної громади готові до здійснення проєктної діяльності (який рівень знань з управління проєктами, наскільки кваліфікованими та здатними до навчання є повноважені особи);
- повним є інституційно-організаційне забезпечення, що передбачає набір повноважень і ресурсів, якими володіє територіальна громада для реалізації проєктних дій та заходів. Така основа характеризує внутрішню організацію територіальної громади, реалізацію закріплених за нею функцій та повноважень;
- належним є технологічне забезпечення, відповідно до якого є матеріально-технічна база, відкритість інформації про послуги, порядку, умов та професійності надання.

Якщо зазначені параметри мають високий рівень, то територіальна громада з високою ймовірністю зможе успішно здійснювати проєктну діяльність.

Успішне забезпечення готовності до проєктної діяльності досягається завдяки дотриманню певних зовнішніх умов, а саме спеціально створених організаційних впливів. Серед яких:

- 1) зміст проєктної діяльності (наявність проблемних, аналітичних та творчих завдань; самооцінка; глибоке занурення у проєктну діяльність);

2) методи проєктної діяльності (сукупність дослідницьких та евристичних методів та прийомів на основі принципів оптимізації та оптимальності);

3) засоби проєктної діяльності (спеціально розроблене обладнання, наочні посібники, методичні рекомендації);

4) форми проєктної діяльності (розробка комплексних проєктів; участь громад у конкурсах проєктів, моделювання реальної проєктної діяльності) [20].

Таким чином, рівень інституційної спроможності територіальної громади до реалізації проєктів і програм плану гуманітарного реагування – це її ресурсний потенціал та здатність до результативного його використання на основі базових показників потенціалу громади та критеріїв оцінки ефективності управління, у тому числі проєктного.

На підставі вище проведеного аналізу обґрунтуємо наше бачення методики оцінювання інституційної спроможності громад до проєктної діяльності.

Пропонуємо оцінювати інституційну спроможність територіальних громад до проєктної діяльності у сфері гуманітарного реагування на підставі розрахунку інтегрального показника (I_i), який є сумою балів за трьома самостійними показниками (X_i):

X_1 – рівень фінансової спроможності громади – на підставі аналізу вторинних даних, отриманих за результатами оцінювання фінансової спроможності територіальних громад за підсумками 2023 року, що було проведено з використанням методологічного підходу, розробленого та презентованого у рамках реалізації Програми «ULEAD з Європою»;

X_2 – рівень інституційної спроможності громади – на підставі аналізу вторинних даних, отриманих за результатами Всеукраїнського рейтингу інституційної спроможності та сталого розвитку громад станом на 01.07.2022 року, сформованого Фондом «Регіональний центр економічних досліджень та підтримки бізнесу»;

X_3 – рівень інституційної спроможності громад до проєктної діяльності – на підставі аналізу первинних даних, отриманих за

результатами анкетування посадових осіб ОМС на рівні громади.

Рівень інституційної спроможності територіальних громад до проєктної діяльності – це самостійний показник, який розраховується за 10 критеріями оцінки (табл. 1).

Таблиця 1.

Критерії оцінки рівня інституційної спроможності територіальних громад до проєктної діяльності

Найменування критерію	Показник	Числове значення
Чисельність місцевих НУО, що здійснюють благодійну та гуманітарну діяльність	1	0,3
	2-3	0,6
	> 3	1,0
Чисельність місцевих організацій, що здійснюють проєктну діяльність	1	0,3
	2-3	0,6
	> 3	1,0
Чисельність місцевих організацій, що залучені до проєктів гуманітарної допомоги	1	0,3
	2-3	0,6
	> 3	1,0
Чисельність персоналу в ОМС з кваліфікацією у сфері управління проєктами	1	0,3
	2-3	0,6
	> 3	1,0
Наявність в ОМС структурного підрозділу з організації та координації проєктної діяльності	1	1,0
Наявність на сайті ОМС інформації про можливості участі в конкурсах проєктів і програм	- створено сторінку	0,3
	- регулярне оприлюднення інформації	0,6
	- онлайн-платформа зворотного зв'язку	1,0

продовження таблиці 1

Чисельність договорів міжмуніципального співробітництва	до 2	0,3
	3-5	0,6
	> 5	1,0
Чисельність договорів міжнародного партнерства	1	0,3
	2-3	0,6
	> 3	1,0
Чисельність програм міжнародної технічної підтримки, транскордонного та міжмуніципального співробітництва, в яких бере / брала участь громада	1	0,3
	2-3	0,6
	> 3	1,0
Чисельність реалізованих в громаді інфраструктурних проєктів за рахунок державних грантів (ДФРР)	1	0,3
	2	0,6
	> 2	1,0

Джерело: сформовано авторами

Інтегральний показник інституційної спроможності територіальних громад до реалізації проєктів і програм плану гуманітарного реагування визначається за формулою:

$$I_i = X_1 + X_2 + X_3, \text{ де}$$

X_1 – рівень фінансової спроможності громад (табл.2)

X_2 – рівень інституційної спроможності громад (табл.3)

X_3 – рівень спроможності територіальних громад до проєктної діяльності (табл.4).

Таблиця 2.

Сумарна кількість балів, отримана громадами за рівнем фінансової спроможності

Загальна кількість балів	Загальний рівень фінансової спроможності громад, відносно оцінки бази даних
10 і більше	високий
від 5 до 9	оптимальний

продовження таблиці 2

від 1 до 4	задовільний
від 0 до -4	низький
-5 і менше	критичний

Джерело: сформовано авторами

Таблиця 3.

Сумарна кількість балів, отримана громадами за рівнем інституційної спроможності

За рейтингом	Загальний рівень інституційної спроможності громад, відносно оцінки бази даних
від 70,1 і вище	високий
від 40,1 до 70	оптимальний
від 14,1 до 40	задовільний
від 5,1 до 14	низький
від 0 до 5	критичний

Джерело: сформовано авторами

Таблиця 4.

Сумарна кількість балів, отримана громадами за рівнем проєктної спроможності

Загальна кількість балів	Загальний рівень готовності громад до проєктної діяльності, відносно оцінки бази даних
від 7	високий
від 5 до 6,9	оптимальний
від 2,5 до 4,9	задовільний
від 1 до 2,4	низький
від 0 до 0,9	критичний

Джерело: сформовано авторами

На підставі розрахованих значень та величин необхідно узагальнити дані за всіма показниками і сформуванати узагальнені результати оцінювання, виходячи з наступного підходу. Для кожного самостійного показника: 5 балів – високий рівень; 4 бали – оптимальний; 3 бали – задовільний; 2 бали – низький; 1 бал – критичний (табл. 5).

Таблиця 5.

**Узагальнені результати оцінювання рівня інституційної
спроможності громад до реалізації проєктів і програм плану
гуманітарного реагування**

Сумарний бал за інтегральним показником	Рівень спроможності
від 13 до 15	високий
від 10 до 12	оптимальний
від 7 до 9	задовільний
від 4 до 6	низький
3	критичний

Джерело: сформовано авторами

Громади, які отримали сумарний бал за інтегральним показником до 6 балів, тобто з рівнями спроможності критичний чи низький, визначаються як не спроможні до реалізації проєктів і програм плану гуманітарного реагування й не розглядаються як суб'єкти локалізації гуманітарного реагування під час кризи.

Методологія проведення оцінювання:

- розроблення опитувальника та проведення онлайн-опитування посадових осіб ОМС на рівні громади;
- кабінетний аналіз (desk research) зібраних і проаналізованих первинних даних (результати опитування) щодо рівня спроможності громад до проєктної діяльності та вторинних даних щодо рівнів фінансової та інституційної спроможності громад;
- експертний аналіз результатів оцінювання (на основі інтегрального показника) рівня інституційної спроможності

територіальної громади до реалізації проєктів і програм плану гуманітарного реагування.

Важливо зазначити, що оцінювання інституційної спроможності громад до проєктної діяльності є важливою складовою організації ефективної системи гуманітарного реагування в Україні в умовах воєнного стану. Але, ураховуючи проблемні питання та виклики у сфері гуманітарної допомоги, важливим є застосування методики комплексного оцінювання (на основі використання кількох доказових підходів) спроможності громади до локалізації гуманітарного реагування, ураховуючи рівень проєктної спроможності, а також для забезпечення координації заходів реагування в межах гуманітарних кластерів.

Запровадження комплексного підходу до оцінювання має за мету визначення рівнів організації процесів, пов'язаних із гуманітарною допомогою, відповідно до Мінімальних стандартів при наданні гуманітарної допомоги [17] у певній оперативній ситуації з урахуванням групи факторів: умови здійснення гуманітарного реагування; відмінності між групами населення та різноманітність серед окремих осіб; операційні та логістичні реалії, які впливатимуть на те, як і який тип гуманітарного реагування здійснюватиметься; точні базові рівні та показники в різних контекстах, включно з визначенням ключових термінів і встановленням цільових показників. Мінімальні стандарти Сфери [18] є основою для попереднього оцінювання та аналізу потреб у кожному секторі.

Ураховуючи загальновизнане у міжнародних документах розуміння локалізації та особливості його практичної реалізації в Україні через проєкти, а також для забезпечення координації заходів реагування в межах гуманітарних кластерів вважаємо, що методика оцінювання спроможності громад до локалізації гуманітарного реагування має ґрунтуватися на комплексному використанні кількох доказових підходів та, відповідно, складатися з трьох послідовних етапів.

I етап – Інституційна спроможність громад до реалізації проєктів і програм плану гуманітарного реагування. Оцінка інституційної спроможності громад до реалізації проєктів і програм плану гуманітарного реагування здійснюється за інтегральним

показником, який є сумою балів за трьома самостійними показниками. За результатами оцінювання проводиться експертне групування громад за рівнями їх спроможності до реалізації проєктів і програм плану гуманітарного реагування.

II етап – Спроможність громад до локалізації гуманітарного реагування. Методичною основою другого етапу оцінювання стану та досвіду організації в громаді процесів надання гуманітарної допомоги через цілісне вимірювання прогресу в локалізації є доказовий підхід до оцінювання HAG і PIANO «Система та методи вимірювання локалізації» [19]. На основі аналізу доказовості дій щодо застосування практик локалізації у різних сферах проводиться оцінка локалізації діяльності місцевих організацій на рівні громад за сьома сферами, особливо важливими для покращення місцевого лідерства у сфері гуманітарного реагування. Експертами, за результатами оцінювання, визначаються рівні доказовості дій щодо застосування громадами практик локалізації в 7 сферах та визначається ступінь їх спроможності до локалізації гуманітарного реагування під час кризи.

III етап – Спроможність громад до скоординованого гуманітарного реагування в конкретних секторах / кластерах на місцевому рівні. Оцінка координаційної спроможності громад проводиться за індикаторами, що відображають потенціал місцевих організацій до реалізації заходів реагування в межах гуманітарних кластерів. Експертами оцінюється потенціал місцевих організацій щодо впровадження механізмів координації на місцях для ефективної та скоординованої реалізації заходів реагування в межах гуманітарних кластерів. Для кожної громади встановлюється рівень її спроможності до скоординованого гуманітарного реагування в конкретних секторах / гуманітарних кластерах на місцевому рівні.

Експертне оцінювання спроможності громад до локалізації гуманітарного реагування проводиться послідовно за кожним етапом на основі критеріїв, що характеризують основні показники, які впливають на готовність відповідної спроможної територіальної громади до локалізації гуманітарного реагування.

Висновки. Оцінювання інституційної спроможності громад до реалізації проєктів і програм плану гуманітарного реагування,

є базовим кроком, з одного боку, до загального посилення процесу локалізації гуманітарної допомоги в умовах кризи, а з іншого – створення можливостей для реалізації через проєкти планувальних документів з післявоєнного відновлення та відбудови територіальних громад. На наш погляд, рівень інституційної спроможності громади до проєктної діяльності – це її ресурсний потенціал та здатність до результативного його використання на основі базових показників потенціалу громади та критеріїв оцінки ефективності управління, у тому числі проєктного.

Виходячи із аналізу існуючих організаційних проблем отримання та розподілу гуманітарної допомоги в Україні, нами запропоновано комплексний підхід задля проведення оцінювання спроможності територіальних громад до локалізації гуманітарного реагування за трьома послідовними етапами.

Подальші наукові дослідження посилення інституційної спроможності територіальних громад до проєктної діяльності слід спрямувати на удосконалення механізмів координації та синхронізації діяльності суб'єктів гуманітарного реагування в Україні.

ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ДО ПРОЄКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ГУМАНІТАРНОГО РЕАГУВАННЯ

У статті, на основі аналізу сучасних наукових підходів до розуміння змісту інституційної спроможності територіальних громад та методичних підходів до оцінювання й визначення рівнів спроможності громад, розкрито сутність поняття «інституційна спроможність територіальної громади до проєктної діяльності» та обґрунтовано методiku оцінювання рівня інституційної спроможності територіальних громад до реалізації проєктів і програм плану гуманітарного реагування в Україні. Доведено, що рівень інституційної спроможності територіальної громади до проєктної діяльності – це її ресурсний потенціал та здатність до результативного його використання на основі базових

показників потенціалу громади та критеріїв оцінки ефективності управління, у тому числі проєктного. За авторським методичним підходом, оцінка інституційної спроможності громад до реалізації проєктів і програм плану гуманітарного реагування здійснюється за інтегральним показником, який є сумою балів за трьома самостійними показниками: рівень фінансової спроможності громад; рівень інституційної спроможності громад; рівень спроможності територіальних громад до проєктної діяльності. За результатами оцінювання проводиться експертне групування громад за рівнями їх спроможності до реалізації проєктів і програм плану гуманітарного реагування. Запропоновано комплексний методичний підхід для проведення оцінювання спроможності територіальних громад до локалізації гуманітарного реагування за трьома послідовними етапами: оцінка інституційної спроможності громад до реалізації проєктів і програм плану гуманітарного реагування; оцінювання спроможності громад до локалізації гуманітарного реагування; визначення спроможності громад до скоординованого гуманітарного реагування в конкретних секторах / кластерах на місцевому рівні.

Ключові слова: інституційна спроможність, територіальна громада, проєктна діяльність, гуманітарне реагування, локалізація, методика оцінювання.

Author Contributions: Conceptualization, B.W.A. and L.W.F.; Writing – original draft, B.W.A. and L.W.F.; Writing – review & editing, B.W.A. and L.M.F. Authors have read and agreed to the published version of the manuscript.

Funding: This research received no external funding.

Institutional Review Board Statement: Not applicable as study did not include human subjects.

Informed Consent Statement: Not applicable.

Data Availability Statement: Data is contained within the article.

Conflicts of Interest: The authors declare no conflict of interest.

References

1. Plan humanitarnykh potreb i reahuvannia Ukraina [Humanitarian Needs and Response Plan Ukraine]. (n.d.). (2024). *www.unhcr.org*. Retrieved from: <https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2024/01/Ukraine-HNRP-2024-Humanitarian-Needs-and-Response-Plan-EN-20240110.pdf> [in Ukrainian].
2. Otsinka bazovoho rivnia lokalizatsii humanitarnoho reahuvannia v Ukraini [Assessment of the Baseline Level of Humanitarian Response Localization in Ukraine]. (n.d.). (2023). *www.icvanetwork.org*. Retrieved from: <https://www.icvanetwork.org/uploads/2023/09/Humanitarian-Localization-Baseline-for-Ukraine-Ukraine.pdf> [in Ukrainian].
3. Postanova KМУ Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad vid 08.04.2015 No. 214 v red. vid 21.02.2024 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On Approval of the Methodology for the Formation of Capable Territorial Communities dated 08.04.2015 No. 214 as amended on 21.02.2024]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-n#Text> [in Ukrainian].
4. Metodychni rekomendatsii shchodo otsinky rivnia spromozhnosti hromad [Methodological recommendations for assessing the level of community capacity]. (n.d.). *decentralization.ua*. Retrieved from: <https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/478/Rekomendatsii.pdf> [in Ukrainian].
5. Otsiniuvannia finansovoi spromozhnosti terytorialnykh hromad: onovleni pidkhody [Assessment of the financial capacity of territorial communities: updated approaches]. (n.d.). *decentralization.ua*. Retrieved from: <https://decentralization.ua/news/17407?page=4> [in Ukrainian].
6. Metodychni rekomendatsii shchodo otsinky rivnia finansovoi spromozhnosti terytorialnykh hromad (proiekt) [Methodological recommendations for assessing the level of financial capacity of territorial communities (draft)]. (n.d.). *decentralization.ua*. Retrieved from: https://decentralization.ua/uploads/library/file/751/0.Proekt_Metodychni_rekomendatsii.pdf [in Ukrainian].
7. Otsinka finansovoi spromozhnosti terytorialnykh hromad za pidsumkamy 2023 roku [Assessment of the financial capacity of territorial communities based on the results of 2023]. (n.d.). *decentralization.ua*. Retrieved from: <https://decentralization.ua/news/17881> [in Ukrainian].
8. Omelchuk, O. (2020). Instytutsiina spromozhnist obiednanykh terytorialnykh hromad v Ukraini [Institutional capacity of united territori-

al communities in Ukraine]. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Serii: Derzhavne upravlinnia – Academic notes of V.I. Vernadsky TNU. Series: State administration*, 31 (70), 6. Retrieved from: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/6_2020/17.pdf [in Ukrainian].

9. Huk, A. (2018). *Benchmarkinh dobroho vriaduvannia [Benchmarking of good governance: a practical guide]*. Kyiv: TOV «Vydavnytstvo «Iuston» [in Ukrainian].

10. Indykatory uspishnosti ta yikh instrumenty v systemi upravlinnia mistsevymy hromadamy [Success indicators and their tools in the local community management system]. (n.d.). *decentralization.ua*. Retrieved from: https://decentralization.ua/indykatory_cmprsd.pdf [in Ukrainian].

11. Reitynh instytutsiinoi spromozhnosti i staloho rozvytku hromad [Rating of institutional capacity and sustainable development of communities]. (n.d.). *rcerbs.org.ua*. Retrieved from: <http://rcerbs.org.ua/project> [in Ukrainian].

12. Durman, O.L. (2020). Vykorystannia proiektnoho menedzhmentu v diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [The use of project management in the activities of local government bodies]. *Visnyk Khersonskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu – Bulletin of the Kherson National Technical University*, 3 (74), (pp. 140-147) [in Ukrainian].

13. Udod, Ye.H. (2015). Proektnyi pidkhyd shchodo pidsylennia spromozhnosti terytorialnykh hromad v umovakh detsentralizatsii [Project approach to strengthening the capacity of territorial communities in the context of decentralization]. *Aspekty publichnoho upravlinnia – Aspects of public administration*, 4, (pp. 6-13) [in Ukrainian].

14. Proektnyi menedzhment na rivni terytorialnykh hromad: problemy ta mozhlyvi rishennia [Project management at the level of territorial communities: problems and possible solutions]. (n.d.). *kse.ua*. Retrieved from: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2023/09/Zapiska.-Proektnii---menedzhment-v-gromadah.pdf> [in Ukrainian].

15. Bazko, O.A. (2022). Praktychna realizatsiia modeli otsiniuvannia hotovnosti obiednanykh terytorialnykh hromad do zdiisnennia proiektnoi diialnosti [Practical implementation of the model for assessing the readiness of united territorial communities to implement project activities]. *Tavriiskyi naukovyi visnyk. Serii: Publichne upravlinnia ta administruvannia – Tavria Scientific Bulletin. Series: Public Management and Administration*, 4, (pp. 3-9) [in Ukrainian].

16. Project manager competency development. (n.d.). (2002). *pan.xici.com*. Retrieved from: <http://pan.xici.com/d37754697.0/PMCDF.pdf> [in English].

17. Humanitarian Charter and Minimum Standards for Humanitarian Response. (n.d.). (2018). www.spherestandards.org. Retrieved from: <https://www.spherestandards.org/handbook> [in Ukrainian].

18. Osnovnyi humanitarnyi standart z yakosti ta pidzvitnosti [Humanitarian Core Standard on Quality and Accountability]. (n.d.). (2016). zahyst.ks.ua. Retrieved from: https://zahyst.ks.ua/wp-content/uploads/2016/04/osn_gum_st_2016_15-10-2016_web.pdf [in Ukrainian].

19. Otsinka bazovoho rivnia lokalizatsii humanitarnoho reahuvannia v Ukraini (roziasnennia metodyky ta pryklady indyikatoriv) [Assessment of the basic level of localization of humanitarian response in Ukraine (explanation of the methodology and examples of indicators)]. (n.d.). www.sapiens.com.ua. Retrieved from: <https://www.sapiens.com.ua/ua/publication-single-page?id=284> [in Ukrainian].

20. Yevtushenko, O., & Lushahina, T. (2020). Obiednani terytorialni hromady Mykolaivskoi oblasti v umovakh detsentralizatsii: indykatory efektyvnosti [United Territorial Communities of Mykolaiv Oblast in Decentralization: Efficiency Indicators]. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok – Public Administration and Regional Development*, 8, (pp. 396-421). Retrieved from: <https://doi.org/10.34132/pard2020.08.03> [in Ukrainian].

21. Zhovnirchik, Ya., & Tyhov, O. (2024). Mekhanizmy zabezpechennia staloho rozvytku rehioniv Ukrainy ta posylennia spromozhnosti terytorialnykh hromad [Mechanisms of ensuring sustainable development of Ukrainian regions and strengthening the capacity of territorial communities]. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok – Public Administration and Regional Development*, 23, (pp. 266-288). Retrieved from: <https://doi.org/10.34132/pard2024.23.14>

Відомості про авторів / Information about the Authors

Тетяна Безверхнюк, д.держ.упр., професор, в.о. завідувача кафедри національної безпеки та управління суспільним розвитком Державного університету інтелектуальних технологій і зв'язку, м. Одеса, Україна. E-mail: tatiana.bezverkhniuk@gmail.com, orcid: <http://orcid.org/0000-0002-2567-8729>.

Tetiana Bezverkhniuk, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of the Department of of National Security and Social

Development Management of the State University of Intellectual Technologies and Communication, Odesa, Ukraine. E-mail: tatiana.bezverkhniuk@gmail.com, orcid: <http://orcid.org/0000-0002-2567-8729>.

Володимир Ємельянов, д.держ.упр., професор кафедри місцевого самоврядування та регіонального розвитку Чорноморського національного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна. E-mail: d_idu@ukr.net, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2995-8445>.

Volodymyr Yemelyanov, Doctor of Public Administration, Professor of the Department of Local Self-Government and Regional Development of the Black Sea National University named after Peter Mohyla, Mykolaiv, Ukraine. E-mail: d_idu@ukr.net, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2995-8445>.

Світлана Хаджирадєва, д.держ.упр., професор, професор кафедри національної безпеки та управління суспільним розвитком Державного університету інтелектуальних технологій і зв'язку, м. Одеса, Україна. E-mail: sententia.hsk@gmail.com, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2256-2579>.

Svitlana Khadzhyradieva, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of of National Security and Social Development Management of the State University of Intellectual Technologies and Communication, Odesa, Ukraine. E-mail: sententia.hsk@gmail.com, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2256-2579>.

Bezverkhniuk, T., Yemelyanov, V., & Khadzhyradieva, S. (2025). Institutional capacity of territorial communities for project activities in the field of humanitarian response. Public Administration and Regional Development, 27, 230-255. <https://doi.org/10.34132/pard2025.27.10>