

Ірина Сенча

доцент кафедри проектного менеджменту
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.пед.н., доцент

Сергій Сенча

тимчасово виконуючий обов'язки начальника управління комунікацій та інформаційної політики Одеської обласної державної адміністрації, аспірант кафедри проектного менеджменту ОРИДУ НАДУ при Президентіві України

ПЛАНУВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ: ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ЛОГІКО-СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ

У статті висвітлено досвід застосування логіко-системного підходу під час розроблення регіональної цільової програми розвитку громадянського суспільства в Одеській області. Особливу увагу зосереджено на встановленні логічних взаємозв'язків між проблемами розвитку громадянського суспільства в Одеській області та цілями відповідної регіональної програми. Запропоновано індикатори досягнення стратегічної мети і конкретних цілей програми, а також шляхи та заходи щодо налагодження взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства в Одеській області в аспекті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки.

Ключові слова: громадянське суспільство, логіко-системний підхід, регіональна цільова програма, індикатори досягнення цілей.

Irina Sencha

Associate Professor of Project Management Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Docent, PhD in Pedagogic Sciences

Sergiy Sencha

substituting the Head of the Department of communications and information policy
of Odessa Oblast State Administration, PhD student of Project Management Department
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine

PLANNING OF STATE POLICY IMPLEMENTATION ON CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT IN ODESSA OBLAST: THE EXPERIENCE IN APPLYING LOGICAL AND SYSTEMATIC APPROACH

Taking into account the variety of problems faced by the state executive authorities in the regions when planning and organizing the interaction with civil society, as well as the considerable uncertainty of the external environment and the limited human, financial and time resources, it is expedient to apply project management methods and tools for this activity. In particular, in the process of developing regional target programs for the promotion of civil society, it is appropriate to use the logical and systematic approach, the analytical and managerial tool, which is now used in one form or another by the majority of unilateral and multilateral international financial assistance organizations, by many European governmental organizations, and is also recommended by European Commission as a must-use method for developing external assistance projects.

The purpose of the paper is to highlight the experience of implementing a logical and systematic approach when developing a regional target program for the civil society development in the Odessa oblast.

A logical and system (logical system) approach is an analytical process and, at the same time, a set of interrelated tools used in this process for the purpose of structured and systematic analysis of a project or program. The product of this process is a logical block diagram (or, shorter, a logical schema), which is presented in the form of a table of four columns and four (or more) lines containing the main elements of the project / program, namely: the hierarchy of goals; the main external factors that are critical to the success of the goals; indicators and sources of verification that allow you to measure the success of your goals.

Analysis of the civil society development in the Odessa oblast and the structuring of problems in this field allowed to formulate the goals of the regional target program for the civil society development and perform their decomposition in the form of a tree-like scheme (tree) of goals. The achievement of the main (strategic) objective of the program is envisaged through the following specific objectives: to ensure the further balanced development of civil society institutions; to ensure systematic participation of the public in the formation and implementation of state, regional policy, addressing issues of local importance; to stimulate the cooperation of civil society institutions and public authorities on the basis of partnership for the actualization and solution of socially significant territorial development problems. The lower level of the target tree, which contains the results of the decomposition of specific goals, can be used to formulate the objectives of the activity and appropriate measures that will ensure the achievement of these goals and the strategic goal in general.

The results of the analysis of the civil society development problems of the Odessa oblast and the objectives of the regional

target program formed the basis for constructing a logical structural scheme of the program, which contains: description of the program structure (strategic goal, specific goals, expected results and planned actions / measures); indicators for verifying the achievement of certain goals and results; sources of verification - sources of information and methods that are planned to be used for its collection and reporting preparation; assumptions - that is, those external factors and conditions that are not subject to control by the executors / participants of the program, but can affect the achievement of its goals and results. The article presents the fragment of the developed logic scheme, as well as the ways of achieving the specific objectives of the program and measures that meet the set goals.

The main advantages of applying the logical and structural approach in the process of developing regional target programs are: standardization of the format for providing program content, which greatly simplifies the verification of the logic of the proposed tasks and measures, assessment of their adequacy to the set goals, as well as the logical correlation of the specified goals and their relevance; simplifying the procedure for developing a monitoring plan and evaluation program, as well as reporting and comparing planned and final achievements.

Key words: civil society, logical and structural approach, regional target program, indicators for goals achievement.

Постановка проблеми

Підвищення ефективності взаємодії з інститутами громадянського суспільства є на теперішній час одним із найважливіших завдань органів влади в Україні. З метою налагодження партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства Указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» було затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки. Реалізацію Стратегії на регіональному та місцевому рівнях доручено обласним державним адміністраціям. Зокрема, вони зобов'язані розробити та забезпечити затвердження регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства [3].

Враховуючи множину проблем, з якими стикаються органи державної виконавчої влади в регіонах під час планування і організації взаємодії з громадянським суспільством, а також значну невизначеність зовнішнього середовища та обмеженість людських, фінансових і часових ресурсів, є доцільним застосування в цій діяльності методів та інструментів проектного менеджменту. Зокрема, у процесі розроблення регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства ефективним є застосування логіко-системного підходу – аналітичного та управлінського інструменту, який зараз використовується в тій чи іншій формі більшістю односторонніх і багатосторонніх міжнародних організацій фінансової допомоги, багатьма європейськими урядовими організаціями, а також рекомендований Європейською комісією як обов'язковий для використання метод розроблення проектів з надання зовнішньої допомоги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Впровадженню методології управління проектами в сферу державного управління присвячено багато праць як вітчизняних, так і іноземних науковців – С. Д. Бушуєва, В. Н. Буркова, В. Воропасва, В. М. Воротіна, Ф. Грея Клифффорда, Н. М. Драгомирецької, І. І. Мазура, В. Д. Шапіро, Ю. П. Шарова, І. А. Чикаренко та інших. Досить докладно опрацьовано загальні засади застосування інструментів проектного менеджменту в державно-управлінській діяльності; доведено ефективність проектного підходу до реалізації стратегій

інноваційного розвитку територій; визнано, що застосування інструментів проектного менеджменту є оптимальним у випадку необхідності досягнення цілей в умовах обмежених ресурсів та у період кризового стану об'єкта управління.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значний інтерес науковців до даної проблематики, питанням використання методології та інструментарію проектного менеджменту під час розроблення регіональних цільових програм не приділяється достатньої уваги. Зокрема, у [4, с. 51–53] зазначається, що для покращення якості результатів тієї чи іншої програми повинна використовуватися система управління проектом циклом, у тому числі логіко-системний метод, а логіко-структурна схема є необхідним елементом програми/проекту відповідно до технології управління проектом циклом. Проте опису відповідних інструментів та особливостей їх застосування саме у процесі розроблення програм не надається, що і зумовило вибір теми даної статті.

Мета статті – висвітлення досвіду застосування логіко-системного підходу під час розроблення регіональної цільової програми розвитку громадянського суспільства в Одеській області.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Керівництва проектом циклом, розробленого Європейською комісією, логіко-системний (логічний системний) підхід – це аналітичний процес та, водночас, набір взаємопов'язаних інструментів, які використовуються в цьому процесі з метою структурованого і систематизованого аналізу проекту або програми. Продуктом цього процесу є логічна структурна схема (або коротше – логічна схема), яка надається у вигляді таблиці із чотирьох стовпців та чотирьох (або більше) рядків, що містять основні елементи проекту/програми, а саме:

- ієрархію цілей;
- основні зовнішні фактори, які мають вирішальне значення для успішного досягнення цілей;
- індикатори та джерела перевірки, які дозволяють оцінити успішність досягнення цілей [1, с. 71–72].

При цьому для визначення ієрархії цілей будується деревоподібна схема цілей, яка являє собою стислий опис бажаної майбутньої ситуації. Зазначена схема будується на основі аналізу реальної проблемної ситуації, результати якого подаються також у вигляді деревоподібної схеми – дерева проблем. Таким чином

негативна ситуація дерева проблем перетворюється на рішення, які представляються як позитивні досягнення, а потенційні цілі базуються виключно на чітко визначених пріоритетних проблемах [1, с. 84].

Аналіз розвитку громадянського суспільства в Одеській області досить докладно представлено в [2; 5]. Зокрема, основними проблемами визначено:

- поширеність більшості організацій, що зареєстровані в області, на територію міст обласного значення та недостатнє охоплення інших населених пунктів, внаслідок чого знижується ефективність акумуляції та реалізації громадських ініціатив та можливість здійснення громадянського впливу на формування та реалізацію державної та регіональної політики;
- професійна та фізкультурно-спортивна спрямованість переважної більшості громадських об'єднань; недостатня частка молодіжних та дитячих громадських об'єднань, а також активних громадських об'єднань, що спрямовані на захист прав та інтересів населення;
- недостатнє використання органами публічної влади існуючого потенціалу інститутів громадянського суспільства для розв'язання територіальних суспільно значущих проблем;
- нерівномірна і переважно ситуаційна активність громадських об'єднань Одеської області;
- неготовність інститутів громадянського суспільства до співпраці з органами публічної влади та небажання брати часткову відповідальність за вирішення суспільно значущих проблем;

- недостатня активність та підготовленість представників громадських об'єднань та органів публічної влади до публічного діалогу і конструктивного вирішення проблем, недостатній рівень громадянської, політичної, правової культури, схильність до критики без конструктивних пропозицій, пасивність, взаємна недовіра, в деяких випадках і політична конфронтація.

Отже, результати аналізу розвитку громадянського суспільства в Одеській області дають підстави для побудови дерева проблем (рис. 1).

Структуризація проблем, пов'язаних з розвитком громадянського суспільства в Одеській області, дозволила сформулювати цілі регіональної цільової програми розвитку громадянського суспільства та виконати їх декомпозицію у вигляді деревоподібної схеми (дерева) цілей (рис. 2).

Отже, досягнення головної (стратегічної) мети зазначеної програми передбачається через досягнення наступних конкретних цілей: забезпечити подальший збалансований розвиток інститутів громадянського суспільства; забезпечити системну участь громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, вирішенні питань місцевого значення; стимулювати співпрацю інститутів громадянського суспільства і органів публічної влади на засадах партнерства щодо актуалізації та вирішення суспільно значущих проблем територіального розвитку. Зауважимо, що нижній рівень дерева цілей, який містить результати декомпозиції конкретних цілей, може використовуватися для формулювання завдань діяльності та відповідних



Рис. 1. Дерево проблем (фрагмент)

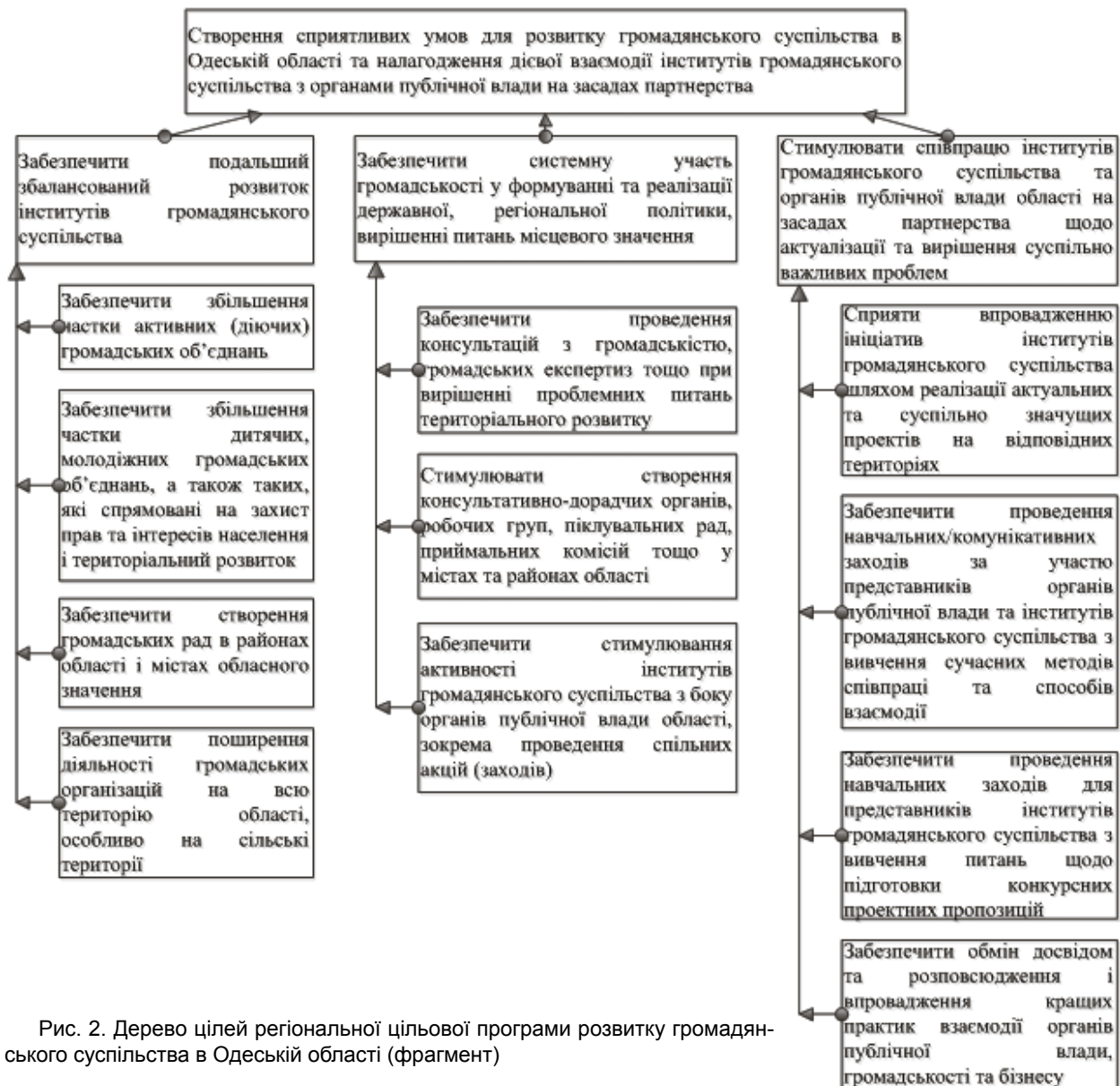


Рис. 2. Дерево цілей регіональної цільової програми розвитку громадянського суспільства в Одеській області (фрагмент)

заходів, які забезпечать досягнення цих цілей та стратегічної мети загалом.

Результати аналізу проблем розвитку громадянського суспільства Одеської області та цілей регіональної цільової програми склали основу для побудови логічної структурної схеми зазначеної програми, яка містить: опис структури програми (стратегічна мета, конкретні цілі, очікувані результати та заплановані дії/заходи); індикатори для перевірки досягнення визначених цілей і результатів; джерела перевірки – джерела інформації і методи, що планується використовувати для її збору та підготовки звітності; припущення – тобто ті зовнішні фактори та умови, які не піддаються контролю з боку виконавців/учасників програми, але можуть впливати на досягнення її цілей і результатів. Зважаючи на великий обсяг інформації, у таблиці 1 представлений лише фрагмент розробленої логічної схеми.

Декомпозиція конкретних цілей програми показує, що їх досягнення має відбуватися шляхом:

- налагодження дієвих комунікацій між органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства і підприємницькими структурами для забезпечення врахування громадської думки у плануванні і реалізації завдань територіального розвитку;
- створення спільного інформаційного простору щодо висвітлення співпраці органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства з метою розповсюдження кращих практик партнерства та подолання взаємної недовіри і пасивності;
- організації взаємодії інститутів громадянського суспільства з метою підвищення інформованості щодо найбільш успішних практик взаємодії з органами публічної влади та обміну відповідним досвідом;
- проведення навчальних/комунікативних заходів для представників інститутів громадянського суспільства та працівників органів публічної влади

Логічна структурна схема регіональної цільової програми розвитку громадянського суспільства в Одеській області (фрагмент)

Структура програми	Індикатори
<p>Стратегічна мета</p> <p>Створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства в Одеській області та налагодження дієвої взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади на засадах партнерства</p>	<p>1. Відносна (до попереднього року) частка громадян, залучених до роботи в громадських організаціях;</p> <p>2. Відносна (до переднього року) кількість отриманих/врахованих у прийнятті рішень пропозицій від інститутів громадянського суспільства;</p> <p>3. Відносна (до попереднього року) частка протестних акцій у загальній кількості акцій/заходів, здійснених інститутами громадянського суспільства;</p> <p>4. Відносна (до попереднього року) частка спільних акцій/заходів, проведених органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства у загальній кількості проведених акцій/заходів</p>
<p>Конкретні цілі</p> <p>1. Забезпечити подальший збалансований розвиток інститутів громадянського суспільства;</p> <p>2. Забезпечити системну участь громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, вирішенні питань місцевого значення;</p> <p>3. Стимулювати співпрацю інститутів громадянського суспільства і органів публічної влади на засадах партнерства щодо актуалізації та вирішення суспільно значущих проблем територіального розвитку</p>	<p>1.1. Відносна (до попереднього року) частка діючих (активних) інститутів громадянського суспільства;</p> <p>1.2. Відносна частка (до попереднього року) дитячих, молодіжних громадських об'єднань, а також таких, які спрямовані на захист прав та інтересів населення і територіальний розвиток;</p> <p>1.3. Відносна кількість (до загальної кількості районів і міст обласного значення) громадських рад;</p> <p>1.4. Кількість громадських організацій (одиниць/тис. осіб населення), діючих на всій території області;</p> <p>2.1. Відносна кількість (до попереднього року) проведених консультацій з громадськістю, експертиз тощо;</p> <p>2.2. Відносна кількість (до загальної кількості районів і міст обласного значення) консультативно-дорадчих органів, робочих груп, піклувальних рад, приймальних комісій тощо;</p> <p>2.3. Частка спільних акцій (заходів), проведених органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства у межах співпраці, у загальній кількості акцій (заходів), проведених в містах і районах області;</p> <p>3.1. Відносний обсяг (до попереднього року) фінансових ресурсів, які спрямовані на реалізацію проектів інститутів громадянського суспільства, відібраних на конкурсній основі;</p> <p>3.2. Відносна кількість (до попереднього року) проектів, реалізованих силами інститутів громадянського суспільства;</p> <p>3.3. Кількість навчальних/комунікативних заходів з вивчення сучасних методів співпраці та способів взаємодії, проведених за участю представників громадськості та органів публічної влади; відсоткове співвідношення учасників зазначених заходів</p>

з вивчення сучасних методів роботи та способів взаємодії з метою подолання проблеми недостатньої підготовленості представників громадських об'єднань та органів публічної влади до публічного діалогу і конструктивного вирішення проблем;

- налагодження дієвої співпраці органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, зокрема, через проведення спільних заходів та організацію конкурсів з визначення програм/проектів, розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка за рахунок коштів обласного бюджету.

Враховуючи визначені шляхи досягнення конкретних цілей програми було розроблено заходи, що відповідають встановленим цілям (рис. 3–5).

В результаті реалізації заходів регіональної цільової програми розвитку громадянського суспільства в Одеській області очікується:

- підвищення активності інститутів громадянського суспільства області, підтримка позитивного

іміджу активних громадських об'єднань, мотивація інститутів громадянського суспільства до активної співпраці з органами публічної влади на засадах партнерства, в тому числі шляхом реалізації програм (проектів, заходів) на умовах спільного фінансування;

- розширення функцій громадських об'єднань, зокрема, контролюючих у сфері боротьби з корупцією, розподілу соціальної допомоги, надання громадськості широких можливостей для реалізації права брати безпосередню участь у вирішенні конкретних завдань територіального розвитку;
- підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування щодо форм і методів співпраці з органами публічної влади, мотивація органів публічної влади до активізації співпраці з громадськістю, підвищення рівня прозорості та відкритості діяльності органів публічної влади; поширення позитивного досвіду та впровадження новітніх форм і методів співпраці органів публічної влади та інститу-



Рис. 3. Взаємозв'язок підцілей цілі 1 та заходів для їх досягнення.



Рис. 4. Взаємозв'язок підцілей цілі 2 та заходів для їх досягнення.

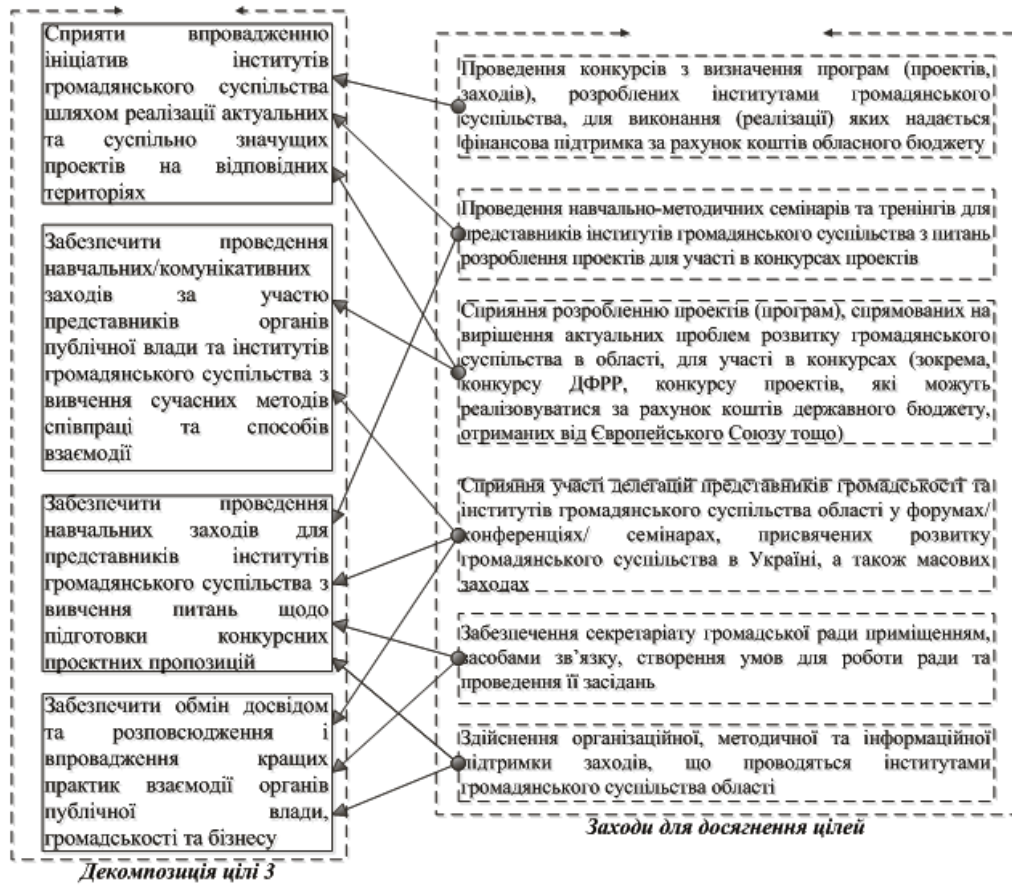


Рис. 5. Взаємозв'язок підцілей цілі 2 та заходів для їх досягнення.

тів громадянського суспільства, зокрема, з питань протидії корупції та протидії інформаційній агресії.

Висновки

Основними перевагами застосування логіко-структурного підходу у процесі розроблення регіональних цільових програм є: стандартизація формату надання змісту програм, що значно спрощує перевірку логіки запропонованих завдань і заходів, оцінку їх адекватності встановленим цілям, а також логічного взаємозв'язку власне визначених цілей та їх актуальності; спрощення процедури розроблення плану моніторингу і оцінки програми, а також формування звітності та порівняння планових і кінцевих досягнень.

Проте, власне логіко-структурний підхід є тільки аналітичним інструментом, він не надає готових рішень та не може замінити досвід та компетентність розробників програм. З огляду на це, аналіз ефективності застосування конкретних інструментів проектного менеджменту у практичній діяльності органів публічної влади потребує подальших наукових досліджень, крім того, необхідним є поширення відповідного позитивного досвіду та здійснення заходів щодо набуття відповідних компетенцій державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування.

Література.

1. Керівництво з управління проектним циклом / Європейська комісія – EuropeAID. URL: http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/index_en.htm.

2. Про затвердження Регіональної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеській області на 2018–2020 роки // Проект рішення Одеської обласної ради. URL: <https://oda.odessa.gov.ua/img/item/0/122.pdf>.

3. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.

4. Проектний менеджмент у публічному управлінні: підручник; кол. авт.; за наук. ред. Ю. П. Шарова. Київ: НАДУ, 2017. 344 с.

5. Сенча С. Сучасні тенденції і проблеми розвитку громадянського суспільства в Одеській області. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. ОРІДУ. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. Вип. 3(71). С. 110–118.