

*І. А. Герасименко,
магістр з управління суспільним розвитком,
Національна академія державного управління при Президенті України*

ВПЛИВ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НА ДІЄВІСТЬ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

*I. Gerasymenko,
Master of Public Administration, National Academy of Public Administration, office of the President of Ukraine*

IMPACT PUBLIC ORGANIZATIONS ON THE EFFECTIVENESS OF STRATEGIC PLANNING IN GOVERNMENT

У статті визначено основні засади державного стратегічного планування. Проаналізовано основні проблеми становлення ефективної взаємодії між інституціями громадянського суспільства та органами державної влади. Висвітлено основні засади та принципи взаємодії громадських організацій з органами державної влади.

In the article the basic principles of state strategic planning. The basic problems of effective cooperation between civil society and public authorities. The basic framework for the interaction between public organizations public authorities.

Ключові слова: громадськість, громадські організації, стратегічне планування в органах державної влади, взаємодія громадських організацій та органів державної влади.

Key words: the public, community organizations, strategic planning in government, cooperation public organizations and public authorities.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Стратегічне планування відіграє значну роль у подоланні застарілих підходів до управління і сприяє втіленню у життя прогресивних ідей сучасної парадигми суспільного управління, спрямованого на людину. Відтак, актуальність теми дослідження визначається насамперед вибором Україною курсу демократичних реформ, об'єктивними процесами розвитку й модернізації суспільства в цілому, переходом від традиційної моделі державного управління до розбудови механізму держави на засадах демократичного врядування.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ

Проблемою взаємодії громадських організацій з органами державної влади в сфері державного управління займаються такі науковці: О. Бабінова, В. Бакуменко, О. Берданова, В. Ваклуєно, В. Дзюндзюк, Н. Драгомирецька, О. Кілієвич, В. Мамонова, Н. Нижник, В. Ребкало, В. Тертичка та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на широке коло наукових розвідок, потреба в ґрунтовному дослідженні в межах проблематики впливу громадських організацій на органи державної влади в сфері державного управління залишається актуальною.

Враховуючи розвиток інформаційного суспільства та прагнення України стати повноправним партнером розвинених європейських країн, у реалізації державної політики спостерігається тенденція до дедалі більшого залучення громадських організацій. Це зумовлює потребу продовження досліджень у даному напрямі, і передусім — осмислення теоретичних і практичних аспектів в контексті впливу громадських організацій на дієвість стратегічного планування в органах державної влади.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження впливу громадських організацій на дієвість стратегічного планування в органах державної влади України на сучасному етапі державотворення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Як процес прийняття рішень стратегічне планування фокусується на довгостроковій перспективній діяльності державної інституції і визначає засоби, за допомогою яких цілі цієї діяльності можуть бути досягнуті. Успішне його використання дає можливість досягти ефективної діяльності.

Стратегічне планування в державному управлінні — планування цілей розвитку держави, що передбачає пошук оптимального набору траєкторій її руху, зорієнтованих на

досягнення певних довгострокових цілей в умовах реальних ресурсних обмежень. Таке планування є одним із найважливіших завдань державно-управлінської діяльності. Воно охоплює концептуалізацію політик, програм і проєктів, нормативно-правове, організаційне і координаційно-планове проєктування і передає досягнення їх балансу та забезпечення синхронного розвитку [2].

Стратегічне планування в державному управлінні фактично поєднує в собі кілька видів управлінської діяльності, а саме: визначення цілей організації, прогнозування, оцінку адекватності ресурсів, адаптацію до зовнішнього середовища та внутрішню координацію, які відображені в докладному комплексному плані, спрямованому на забезпечення досягнення поставлених цілей.

Формулювання стратегічного плану представляє собою систематичну та ретельну підготовку до майбутнього. Якщо всім керівникам, в тій чи іншій мірі, слід займатися формальним стратегічним плануванням, то складання стратегічних планів для всієї організації є, в першу чергу, обов'язком вищого керівництва. Керівники середнього та нижчого рівня надають відповідну інформацію і забезпечують зворотній зв'язок. Але не можна розглядати стратегічний план як кінцевий продукт. Процес обговорення і аналізу має тривати постійно, його потрібно регулярно переглядати, вносити зміни, узгоджувати, усі пропозиції та припущення виносити на відкриті обговорення. Правильно обрана, своєчасно скоригована стратегія є однією із запорок успішної діяльності [8].

Основні засади державного стратегічного планування ґрунтуються на:

- якісному прогнозу світових і регіональних тенденцій, напрямів розвитку суспільства, держави, окремих сфер життєдіяльності, їх перспективного стану;
- реалістичності оцінок соціально-економічного потенціалу країни, ресурсних потреб, вартості та доступності ресурсів;
- всебічній обґрунтованості вибору стратегічних цілей та ефективних альтернатив забезпечення безпеки держави з урахуванням результатів прогнозу та оцінок соціально-економічного потенціалу країни;
- урахуванні інтересів різних соціальних груп, що є підґрунтям для консолідації суспільства, мотивації діяльності провідних політичних, соціальних та економічних сил;
- раціональному рівні державного втручання, яке в умовах ринкової економіки має здійснюватися в обґрунтованих, чітко обумовлених формах і масштабах;
- стабільності, обов'язковості і рівності для всіх правил політичної, соціальної та економічної діяльності;
- гнучкості системи визначення стратегічних цілей розвитку, програмних і планових завдань.

Тим часом, в Україні ще не вдалося досягти такого рівня організації державної влади, за якого б її органи забезпечували функціонально достатню і структурно несуперечливу систему управління. Організуючий вплив державного управління на суспільні процеси не є адекватним потребам соціально-економічного розвитку країни, становлення громадянського суспільства, формування демократичної, соціально-правової держави. Розрив між очікуваннями населення і реальною управлінською практикою стає все відчутнішим. Усе це обумовлює потребу в впровадженні наукових підходів до оцінки сучасного стану і визначення пріоритетів та завдань державної політики, наповнення її концепцій, державних програм практичними здобутками, новими теоретичними положеннями з орієнтацією на світові стандарти.

В Україні застосовують такі підходи до розроблення стратегії [5]:

- орган влади доручає розроблення стратегії своїм підрозділам;
- стратегія на конкурсних засадах розробляють консультативна організація, науково-дослідна установа, вищий навчальний заклад тощо, які мають потенціал для опрацювання стратегії;
- до розроблення стратегії залучають міжнародних експертів, робота яких фінансується з міжнародних фондів або донорських організацій;
- застосовується змішаний підхід (експертно-громадський або партнерський).

Зрозуміло, що перехід до демократичних форм управління державою через розвиток і посилення впливу, в тому числі, громадських організацій важливий для України. Прискоренню цього процесу сприятимуть зміцнення

громадських організацій та їх дедалі тісніша співпраця з органами державної влади всіх рівнів. Такі цілі вимагають створення повноцінних, а не декоративних інституцій громадянського суспільства, здатних отримати інформацію на початкових стадіях ухвалення політичних рішень, запропонувати альтернативи, здійснити контроль. Практика прийняття політичних рішень, реалізації державної політики в Україні без обговорення і схвалення з боку громадськості свідчить про уповільнені темпи поширення необхідного мінімуму процедур публічної політики. Відстоювання інтересів суспільства як органами державної влади, так і громадським сектором є фрагментарним, що несе особливі ризики в умовах неструктурованості суспільства. Натомість, напрацювання цивілізованих алгоритмів і конструктивних форм захисту інтересів різних соціальних груп, узгодження конфліктів інтересів, сприяють мінімізації соціально-економічних і політичних ризиків.

За даними опитування, що було проведене соціологічною службою Центру досліджень ім. О. Разумкова, в Україні наявний високий показник, з одного боку, усвідомлення серед українських громадян необхідності їх впливу на зміст державної політики та прийняття політичних рішень, з іншого — підвищення відповідальності й підконтрольності органів державної влади та їх посадових осіб суспільству. Так, за те, щоб реальний вплив на прийняття державних рішень здійснювали всі громадяни, яких це стосується, незалежно від рівня їх компетентності висловилися 41,0 %, за вплив тільки тих громадян, що є компетентними у питаннях, що вирішуються — 37,2 %; за те, щоб цим займалися виключно державні управлінці і політики — 9,1 %, не визначилися — 12,8 % [6]. У свою чергу в опитуванні громадян в питанні підконтрольності дій влади громадськості, суспільству відповіді були розподілені таким чином: усі, крім тих, що стосуються сфери безпеки і становлять державну таємницю — 35,0 %, що всі без винятку дії влади повинні бути підконтрольними суспільству — 23,3 %, лише ті дії, які безпосередньо торкаються інтересів громадян (або окремих груп громадян) — 19,6 %, лише в окремих випадках — 5,9 %, не повинні бути підконтрольними — 2,8 %, 13,5 % — не визначились [7].

Також в останні роки формування нормативно-правової бази з питання впливу громадських організацій на формування державної політики значно активізувалось. Зокрема, було прийнято Указ Президента від 24.03.2012 р. № 212/2012 "Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації", Розпорядження КМУ від 05.04.2012 р. № 220-р "Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд", Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI "Про громадські об'єднання", Постанову КМУ від 03.11.2010 № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" та інші. Але більшість прийнятих норм є лише декларативними, і в цілому думка та пропозиції, громадські експертизи і моніторинги, громадські слухання, інформаційні запити до органів державної влади громадських організацій не мають належного впливу на остаточні рішення органів державної та місцевої влади.

У цілому, рівень мотивації органів державної влади і місцевої влади до взаємодії та продуктивної співпраці з громадськими організаціями є недостатнім. Однією з ключових задач політичного класу повинно стати сприяння звільненню громадян від віджилих стереотипів сильної держави, наділеної необмеженими правами. Сильною є тенденція, що здатна послідовно і неухильно реалізувати точно визначене коло функцій, покладених на неї суспільством.

Також перешкодою для активізації участі громадських організацій у процесі вироблення державної політики є необізнаність із відповідними процедурами і механізмами.

Важливими є й інші проблеми: слабкий інституціональний потенціал для участі в процесі ухвалення рішень; низький професійний рівень та неефективне управління; недостатні навички планування, розробки програм і підготовки бюджетів; невміння проводити громадські консультації та обговорення; брак досвіду громадського моніторингу та оцінки; слабкі аналітичні навички.

Ще однією слабкою рисою громадських організацій є залежність від зарубіжних інвесторів. Добре відомо, що

Україна щороку отримує сотні мільйонів доларів закордонної допомоги, спрямованої на розвиток демократії у державі.

За даними Державної служби статистики України для своєї діяльності громадськими організаціями у 2011 р. з різних джерел було отримано 3,4 млрд грн., з них зокрема 43,2% від благодійності, і лише 8,0% з державного бюджету [1].

Очевидно, що вітчизняні громадські організації погоджуються на іноземне фінансування, тому що не можуть розраховувати на особливу допомогу на батьківщині. А вже співпраця громадських організацій з державними структурами — вельми болюча тема для більшості громадських організацій, камінь спотикання на шляху до порозуміння. Звичайно, що цілий ряд складових громадянського суспільства повинні підтримуватися та фінансуватися державою. Така традиція поширена на Заході. Понад те, в країнах розвинутої демократії влада часто фінансує навіть опозиційні НУО, котрі відстоюють права і свободи громадян, захищають навколишнє середовище і таке інше.

Співпрацюючи з органами влади, політичними партіями та впливаючи на громадську думку, громадські організації здатні добитися прийняття належних політичних рішень, проведення відповідної соціальної політики і матеріальної підтримки від держави. Вони впливають на законодавство та державотворення, на розвиток суспільства, прискорюють демократичні процеси й роблять їх незворотними. У розвинутому демократичному суспільстві громадські організації крім здійснення політичної діяльності відіграють і важливу соціальну роль.

Ефективна модель взаємодії громадських організацій із органами державної влади потребує [4]:

— Забезпечення інформаційної відкритості з боку органів державної влади, вчасне інформування про підготовку політичних рішень.

— Подальшого вдосконалення нормативно-правового поля, усунення його прорахунків і прогалів, що має забезпечити результативність процедур консультацій з громадськістю, повноцінне здійснення громадського контролю, громадських експертиз, зокрема й антикорупційної експертизи нормативно-правових актів.

— Розширення меж і змісту громадського контролю за діяльністю органів державної влади, створення додаткових механізмів ефективного контролю громадськості в сферах, які не мають належного правового регулювання.

— Охоплення механізмами громадського контролю, громадської експертизи, моніторингу, консультацій з громадськістю питань, що мають першочергове значення для суспільства. Це передусім оцінки ефективності дотримання законодавства, використання бюджетних коштів; прийняття рішень органів державної влади у сфері регуляторної політики; виконання державних програм, загальнонаціональних та місцевих програм розвитку, стратегічних документів, планів, програм розвитку сфер, галузей, регіонів тощо.

— Забезпечення належних умов для виконання моніторингових функцій громадських організацій щодо дотримання законодавства в перебігу передвиборчої кампанії та виборчого процесу, дій органів державної влади, політичних партій, ЗМІ, виборчих комісій.

— Активізація громадських організацій заходів, пов'язаних із здійсненням інформаційно-просвітницьких, експертно-аналітичних, правозахисних функцій; стимулювання громадської активності, підвищення громадянської компетентності, зокрема спеціальних навичок взаємодії із органами державної влади та обізнаності щодо визначених законодавством процедур.

ВИСНОВКИ

Стратегічне планування є визнаним світовою практикою елементом у системі державного управління, який дає змогу створювати умови та використовувати потенціал для перспективного розвитку. Дієвість стратегічного планування в органах державної влади зумовлює політичні, економічні та соціальні ефекти, визначає ступінь розвитку суспільства, безпосередньо впливає на ступінь задоволення потреб, інтересів та цілей конкретної особи.

Участь громадських організацій сприяє підвищенню якості державного управління завдяки забезпеченню прозорості та стабільності демократичних перетворень. Тому в Україні важливо стимулювати активну участь громадських організацій у виробленні державної політики; прогно-

зування наслідків; забезпечення контролю громадськості за реалізацією цієї політики. Стратегічне планування виступає інструментом, здатним консолідувати зусилля влади та громади в розв'язанні проблем розвитку громадянського суспільства.

Зважаючи на вищевикладені результати дослідження можна визначити перспективи подальших розвідок щодо впливу громадських організацій на дієвість стратегічного планування в органах державної влади. Першочергового значення набуває потреба у впровадженні наукових підходів до оцінки сучасного стану і визначення пріоритетів та завдань державної політики, наповнення її концепцій, державних програм практичними здобутками, новими теоретичними положеннями з орієнтацією на світові стандарти.

Література:

1. Громадські організації в Україні у 2011 році: Статистичний бюлетень / Державний комітет статистики України; відповід. за випуск І. Калачова — К.: 2012 — 157 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.
3. Запровадження стратегічного планування в Україні: Збірка документів і матеріалів: Укл. В. Тертичка. — К.: ЦДАР НАДУ, 2004. — 437 с.;
4. Палій Г.О. Щодо активізації взаємодії організацій громадянського суспільства із органами державної влади [Електронний ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України. Аналітична записка. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/881/>
5. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону: Практичний посібник / Б. Боврон, А. Вігода, Г. Девідсон, В. Мамонова, І. Федів, І. Санжаровський; за ред. І. Санжаровського — К.: Вид-во К.І.С., 2008. — 214 с.
6. Центр Разумкова. Чи повинні прості громадяни мати реальний вплив на прийняття державних рішень? [Електронний ресурс] // Соціологічне опитування. — Режим доступу: http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=360
7. Центр Разумкова. Якою мірою дії влади повинні бути підконтрольні громадськості, суспільству? [Електронний ресурс] // Соціологічне опитування. — Режим доступу: http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=361
8. Юшкевич О.О. Стратегічне планування як основа управлінських рішень / О.О. Юшкевич // Економіка: проблеми теорії та практики. Збірник наукових праць. — 2004. — В 5 т. — Том V. — С. 1398—1403.

References:

1. SSC of Ukraine (2012), 'Hromads'ki orhanizatsii v Ukraini u 2011 rotsi: Statystychnyj biuletyn' [Public organizations in Ukraine in 2011: Statistical bulletin], Kyiv, Ukraine.
2. Surmin, Yu.P., Bakumenko, V.D. and Mykhnenko, A.M. (2010), 'Entsyklopedychnyj slovnyk z derzhavnoho upravlinnia' [Encyclopedic dictionary of governance], NADU, Kyiv, Ukraine.
3. Tertychka, V. (2004), 'Zaprovadzhennia stratehichnoho planuvannia v Ukraini: Zbirka dokumentiv i materialiv' [Introduction of strategic planning in Ukraine: Collection of documents and materials], TsDAR NADU, Kyiv, Ukraine.
4. Palij, H.O. (2013), 'To enhance the interaction organizations of civil society with the state authorities.' Analytical note", NISS, [online], available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/881/> (Accessed 29 Oct 2013).
5. Bovron, B. Vihoda, A. Davidson, H. Mamonova, V. Fediv, I. and Sanzharovs'kyj, I. (2008), 'Rozroblennia ta vprovadzhennia stratehichnoho planu rozvytku rehionu' [Developing and implementing a strategic development plan for the region], K.I.S., Kyiv, Ukraine.
6. Razumkov Centre (2008), 'Should ordinary citizens have a real influence on adoption of state making? Sociological survey' [online], available at: http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=360 (Accessed 29 Oct 2013).
7. Razumkov Centre (2008), 'To what extent the actions of the government should be controlled by the public, the society? Sociological survey', [online], available at: http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=361 (Accessed 29 Oct 2013).
8. Yushkevych, O.O. (2004), 'Strategic planning as a basis for management decisions', 'Ekonomika: problemy teorii ta praktyky. Zbirnyk naukovykh prats', vol.5, pp. 1398—1403.

Стаття надійшла до редакції 15.08.2013 р.