

*Додаток  
до рішення обласної ради  
від \_\_\_\_\_ 2012 року № \_\_\_\_\_  
( \_ сесія \_\_\_\_\_ скликання)*

## **Концепція Харківської обласної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства на 2012 – 2015 роки**

(далі - Концепція)

### **ВСТУП**

Сприяння розвитку громадянського суспільства є однією із найважливіших умов становлення України як демократичної, правової і соціальної держави. Це, насамперед, налагодження системи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, що повинно базуватися на партнерстві, взаємній зацікавленості у досягненні цілей, пов'язаних із процесом демократизації усіх сфер державного і регіонального рівнів управління і суспільного життя; соціально-економічного й духовного прогресу, всебічного забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина.

Основи державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства на державному рівні визначені у Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 року № 1035-р., та Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергових заходах щодо її реалізації, затверджених Указом Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012.

### **1. Визначення термінів**

Основні терміни, що застосовуються у цій Концепції, мають таке значення:

**громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади** – складова механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, ефективності прийняття і виконання рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у своїй роботі;

**Громадська рада при обласній державній адміністрації** – постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган, утворений з метою забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики;

**громадське об'єднання** – в українському законодавстві: добровільне об'єднання фізичних осіб та (або) юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація (засновниками та членами якого є фізичні особи) або громадська спілка, засновниками якої є юридичні особи приватного права, а членами можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи;

**громадський контроль** – один із видів соціального контролю, який на законних підставах здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами через впровадження громадської експертизи, громадського моніторингу діяльності органів виконавчої влади, направлення запитів на публічну інформацію тощо;

**громадський моніторинг** – комплекс заходів, що проводяться за ініціативою громадськості з метою визначення проблемних питань в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час здійснення ними управлінських функцій;

**громадянська культура** – це сукупність духовних, моральних якостей, ціннісних орієнтацій та світоглядно-психологічних характеристик особистості, що здійснюються через громадянську активність, освіченість, компетентність, зрілість, досвід самоврядної громадської діяльності;

**громадянське суспільство** – такий стан суспільства, в якому вільно реалізуються основоположні права і свободи людини і громадянина через різноманітні форми публічної громадської активності та самоорганізації; сукупність самостійних незалежних від держави інститутів та відносин, заснованих на свободі особистості, плюралізмі поглядів та демократичному правопорядку;

**державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства** – законодавчо врегульована цілеспрямована діяльність органів виконавчої влади стосовно налагодження ефективної партнерської взаємодії з інститутами громадянського суспільства;

**інститути громадянського суспільства (ІГС)** або організації громадянського суспільства (ОГС) – громадські об'єднання, професійні і творчі спілки, бізнес-асоціації, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації, органи самоорганізації населення (ООН), ініціативні групи громадян та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства України;

**інструменти взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства** – організаційні форми та засоби практичної участі громадськості в управлінні державними та місцевими справами (загальні збори громадян, всеукраїнський та місцеві референдуми, місцеві ініціативи, громадські слухання, громадські обговорення, громадські експертизи, громадські моніторинги, громадянський контроль, органи самоорганізації населення, консультативно-дорадчі органи при органах виконавчої влади

тощо);

**консультативно-дорадчі органи** – органи, що утворюються для погодженого вирішення питань реалізації державної політики у певній сфері чи галузі, координації діяльності центральних і місцевих органів державної влади. Статус консультативно-дорадчого органу, повноваження, основні напрями і форми діяльності визначаються положенням про конкретний орган чи спеціальним актом відповідного державного органу;

**консультації з громадськістю** – діяльність органів виконавчої влади, спрямована на залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до публічної інформації, забезпечення гласності, відкритості та прозорості у діяльності зазначених органів з метою налагодження системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищення якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створення умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма);

**належне врядування** – процес прийняття та здійснення державно-управлінських рішень із залученням до нього на паритетних засадах інститутів громадянського суспільства та бізнесових структур;

**регіональна політика сприяння розвитку громадянського суспільства** – складова державної політики, цілеспрямована діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюється на підставі визначеної цільової програми з урахуванням особливостей конкретної території (природно-географічних, історичних, ресурсних, виробничих, соціальних, демографічних тощо) у контексті додержання загальнодержавних інтересів;

**регіональна цільова Програма сприяння розвитку громадянського суспільства** – сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв'язання найактуальніших проблем розвитку громадянського суспільства у регіоні, реалізація яких здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету та інших залучених ресурсів і є складовою щорічної програми соціально-економічного розвитку регіону;

**соціальне замовлення** – комплекс організаційно-правових заходів з розроблення та реалізації соціальних програм і соціальних проектів за рахунок бюджетних та інших коштів шляхом укладення соціальних контрактів на конкурсній основі. Сферою застосування соціального замовлення є пріоритетні соціальні проблеми, до вирішення яких органи публічної влади залучають недержавних виконавців із числа об'єднань громадян та органів самоорганізації населення.

## 2. Аналіз регіональних аспектів розвитку громадянського суспільства

*Опис кількісного та якісного складу інститутів громадянського суспільства у Харківській області.* Станом на 28 березня 2012 року Головним управлінням юстиції у Харківській області зареєстровано 2010 громадських організацій різної спрямованості, із них: 1579 – зареєстровані як юридичні особи, 431 – легалізовані шляхом повідомлення.

За структурою громадські організації поділяються таким чином: спортивні – 19,23%, професійні – 18,1%, молодіжні – 8,58%, національних та дружніх зв'язків – 9,19%, ветеранські – 3,5%, охорони природи – 8,58%, правозахисні – 5,18%, жіночі – 2,07%, дитячі – 1,5%, інвалідські – 5,18%, релігійні – 0,71%, учасників ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС – 0,8%, сімейні – 0,52%, творчі – 1,89%, оздоровчі та медичні – 3,39%, козацькі – 2,26% тощо.

Найбільш структурованими серед зазначених об'єднань є ветеранські, інвалідські, молодіжні та професійні громадські організації. У Харківській області діє декілька об'єднань профспілок, які мають близько 1,5 млн членів. Найбільш впливовою серед профспілкових організацій є Об'єднання профспілок Харківської області (ОПХО), до складу якого входять 44 галузеві профспілкові організації, у які входять понад 4,5 тисячі первинних осередків. Кількісний склад ОПХО налічує майже 580 тисяч членів профспілок.

У 2007 році вперше в Україні створено Асоціацію органів місцевого самоврядування Харківської області, до складу якої, станом на 01 квітня 2012 року, входять обласна, усі районні ради та більше 90% сільських, селищних і міських рад області.

Чимало організацій Харківської області мають соціальну спрямованість. Метою багатьох організацій області є сприяння захисту соціальних та економічних прав ветеранів війни та праці, бойових дій в Афганістані та членів їх родин, організація меморіальних заходів з увічнення пам'яті учасників війн та патріотичного виховання молоді. Однією із найбільш потужних та активних є Харківська обласна організація ветеранів України (743 тисячі осіб), яка має 43 осередки у містах обласного значення, районах області та місті Харкові і налічує у своєму складі 1456 первинних осередків.

У Харківській області мешкає понад 150 тисяч інвалідів. Найбільш впливовою організацією є представництво Всеукраїнської спілки громадських організацій «Конфедерація громадських організацій інвалідів України» у Харківській області, яке об'єднує 38 громадських організацій інвалідів, деякі з них мають у своєму складі осередки у районах області та об'єднують чимало громадських організацій. Зокрема, Харківська обласна організація Всеукраїнської організації інвалідів «Союз організації інвалідів України» налічує у своєму складі 33 осередки, а Харківська обласна Асоціація громадських організацій інвалідів та ветеранів війни об'єднує близько 100 організацій соціальної спрямованості.

Окремою категорією організацій є органи самоорганізації населення (ОСН) та організації співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ). Також

zareєстровано 40 постійно діючих творчих спілок та організацій.

Важливе місце у сегменті громадянського суспільства займають соціально-корпоративні організації та рухи (професійні галузеві організації, об'єднання ветеранів, ліквідаторів аварії на ЧАЕС, підприємців та інші організовані групи, які ставлять перед собою мету – покращення умов життєдіяльності населення). Соціально-корпоративні рухи на відміну від організацій утворюються дуже швидко й так само швидко розпадаються після досягнення мети.

Позитивним прикладом налагодження ефективної взаємодії місцевих органів влади та інститутів громадянського суспільства є цілеспрямоване співробітництво Департаменту праці та соціальної політики виконавчого комітету Харківської міської ради із соціально спрямованими громадськими організаціями, членами міського соціального проекту «Єдина соціальна мережа». У результаті взаємодії вдається не тільки значно зменшити вартість соціальних послуг, а й залучити додаткові позабюджетні кошти для покращення становища соціально вразливих верств населення. Практичні досягнення, напрацьовані під час здійснення проекту, розповсюджуються по всій території України.

*Регіональні особливості.* Серед особливостей історико-культурного та соціально-економічного розвитку, що істотно впливають на розвиток громадянського суспільства у регіоні, слід виділити такі:

стійкі традиції локальної громадської самоорганізації, успадковані від часів заселення та адміністративно-господарського облаштування Слобідської України;

висока питома вага працівників бюджетних установ, які зайняті на успадкованих від радянських часів промислових підприємствах та схильні до підтримки патерналістського характеру держави, що безпосередньо опікується задоволенням соціально-економічних потреб трудящих;

значний ступінь розвитку науково-технічного потенціалу, наявність великої кількості вищих навчальних закладів, а відтак помітний вплив інтелігенції та студентства на суспільно-політичне життя регіону;

відносно повільні темпи соціально-класової структуризації громадськості регіону поруч із негативними процесами втрати соціальної самоідентифікації, що зумовлено відсутністю чітких соціальних інтересів;

потенційно достатні об'єктивні можливості для формування середнього класу – провідної соціальної бази становлення та розвитку громадянського суспільства;

розгалужена мережа бізнес-асоціацій та об'єднань підприємців, а також профспілкових організацій при збереженні серед останніх провідної ролі Об'єднання профспілок Харківської області;

лідерські позиції громадських організацій міста Харкова у суспільно-політичному житті колишнього СРСР та сучасної України;

різноманітність суспільно-політичних поглядів та уподобань населення при наявності стабільного адміністративно-політичного керівництва області.

*Основні проблеми внутрішнього розвитку ІГС та організації їх взаємодії з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.*

Загальнодержавні проблеми:

ускладненість процедури реєстрації громадських та благодійних організацій;

відсутність доступу більшості громадських організацій до державної фінансової підтримки;

непріоритетний характер питань розвитку громадянського суспільства для органів виконавчої влади;

застарілість підходів до організації роботи органів влади, зокрема ігнорування принципу орієнтації на клієнта (користувача публічних послуг);

відсутність в органах виконавчої влади навичок організації взаємодії з інститутами громадянського суспільства;

обмеженість можливостей громадських та благодійних організацій щодо доступу до державних контрактів на надання соціальних послуг.

Проблеми регіонального характеру:

відсутність у переважній більшості територіальних громад дієздатних механізмів впливу громадськості на прийняття управлінських рішень органами місцевої влади;

місцеві референдуми, як форма безпосереднього волевиявлення мешканців територіальних громад, не стали важливою ознакою української сучасної демократії;

процес формування консультативно-дорадчих органів при органах місцевої влади на новій нормативній основі розпочався відносно недавно і у багатьох випадках носить формальний характер. Зусилля громадських рад переважно спрямовуються на самоорганізацію, внутрішню конкуренцію за пріоритетне право безпосереднього спілкування з органами влади від імені всіх громадських організацій, представлених у таких радах;

відомі факти прихованої протидії органів місцевої влади впровадженню таких форм громадської самоорганізації як ОСН та ОСББ. До основних проявів негативного сприйняття даних інституцій варто віднести перешкоджання легалізації ОСН та реєстрації ОСББ; затягування передачі на баланс ОСББ будинку та земельної ділянки під ним;

суттєво гальмується процес застосування різних форм участі громадян у виробленні та реалізації місцевої політики через недосконале законодавство. Норми законодавства про загальні збори членів територіальної громади та місцеві референдуми не відповідають потребам сучасного суспільства та зберігають патерналістський підхід до визначення ролі громадянського суспільства у місцевому розвитку;

практична діяльність багатьох громадських організацій орієнтована не на вирішення загально значимих, а виключно на виконання окремих грантових проектів;

більшість організацій, зареєстрованих у Харківській області, поширюють свою діяльність на територію міста Харкова і майже не охоплюють інші міста та райони регіону.

Діяльність інститутів громадянського суспільства характеризується недостатнім рівнем їх інституційної, фінансової та кадрової спроможності. Як підсумок, вітчизняними та міжнародними спостерігачами фіксується низький рівень суспільно значущої активності громадян.

### **3. Мета Концепції**

Метою концепції Харківської обласної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства на 2012 – 2015 роки є визначення основних напрямів регіональної політики розвитку громадянського суспільства на підставі проведеного аналізу регіональних аспектів розвитку громадянського суспільства, що буде підґрунтям для розроблення та прийняття Харківської обласної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства на 2012 – 2015 роки, залучення громадян до процесу прийняття публічних рішень на місцевому рівні, зміцнення громадянського суспільства на засадах впровадження принципів належного врядування з урахуванням конкретних особливостей історико-культурного та соціально-економічного розвитку регіону, досягнення європейських стандартів забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина.

### **4. Основні напрями розвитку громадянського суспільства**

Реалізація поставленої мети передбачає здійснення роботи у таких основних напрямках:

сприяння становленню та розвитку мережі інститутів громадянського суспільства у багатоманітності їх форм;

впровадження механізмів громадської участі у процесі формування політики (місцеві референдуми, громадські слухання, громадські ради, громадські ініціативи тощо) та прийняття рішень з проблемних питань;

здійснення громадського контролю та моніторингу роботи місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

популяризація кращого досвіду діяльності інститутів громадянського суспільства на регіональному рівні.

### **5. Координація та контроль за реалізацією Концепції**

Координатором під час реалізації Концепції є управління внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю Харківської обласної державної адміністрації.

Громадський супровід реалізації цієї Концепції здійснює Громадська рада при обласній державній адміністрації – безпосередньо та через свої відповідні комітети.

Контроль за реалізацією мети Концепції здійснюють Харківська обласна рада та Харківська обласна державна адміністрація.

## **6. Очікувані результати**

Реалізація Концепції створить передумови для розроблення та впровадження Харківської обласної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства на 2012 – 2015 роки, конструктивної співпраці місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з місцевими осередками інститутів громадянського суспільства, необхідної для ефективного вирішення завдань соціально-економічного і культурного розвитку та збереження стабільної суспільно-політичної ситуації в області.

**Перший заступник  
голови обласної ради**

**О. Олешко**

ПРОЕКТ