

Олександр ЧЕРЧАТИЙ

*Регіональний центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги  
в Полтавській області*

## **МЕХАНІЗМИ ЗРОСТАННЯ ПРАВОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ДОСВІД ПОЛТАВЩИНИ**

Розглядається правова спроможність територіальних громад як гарантія їх захисту та потенційна правова можливість забезпечення розвитку в усіх сферах діяльності. Наголошується на важливості зростання правової спроможності територіальних громад шляхом максимальної дерегуляції дозволів і послуг, передачі більшості повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад, чіткого розмежування повноважень тощо та значній ролі в цьому процесі системи безоплатної правової допомоги, сучасний етап розвитку якої пов'язаний з переходом від надання індивідуальної правової допомоги до зростання правової спроможності територіальних громад. Розглядається досвід Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги в Полтавській області в організації роботи щодо зростання правової спроможності територіальних громад.

Ключові слова: децентралізація, безоплатна правова допомога, територіальні громади, правова спроможність, механізми зростання, оптимізація.

### ***Oleksandr Cherchatyi. Mechanisms for the growth of the legal capacity of territorial communities: the experience of Poltava region***

The legal capacity of local communities as a guarantee of legal protection and the potential possibility of development in all fields is considered. The importance of the growth of local communities' legal capacity through maximum deregulation of permits and services, the transfer of most powers and resources to the level of local communities, a clear separation of powers, etc. are in the focus of the author's attention. The considerable role in this process of free legal aid system, the current stage of development of which is associated with the transition from providing individual legal assistance to increase the legal capacity of local communities seem to be evident. The experience of the Regional Center for Free Legal Secondary Aid Providing in Poltava Region in organization of work for increasing legal capacity of local communities is described.

Key words: decentralization, free legal aid, local communities, legal capacity, mechanisms of growth, optimization.

Розбудова соціальної, правової, демократичної держави в Україні зумовлює відповідні процеси реформування інституту місцевого самоврядування, первинним суб'єктом якого є територіальна громада. В умовах децентралізації, проведення конституційної реформи, активного напрацювання правового забезпечення реформ значна увага має звертатися на розвиток спроможних територіальних громад, на рівні яких людина задовольняє переважну більшість своїх суспільних потреб. Доцільно згадати І. Франка: «...коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, що й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий» [5, с. 175]. Важливо також пов'язувати проблематику децентралізації з розвитком громадянського суспільства, що свідчить про необхідність комплексного проведення реформ.

Процес децентралізації публічного управління передбачає збільшення можливостей територіальних громад у всіх сферах їх діяльності. Важливим є розвиток правової спроможності територіальних громад, що включає як пошук та активізацію внутрішніх ресурсів, так і створення зовнішніх передумов для ефективної реалізації цих ресурсів, що є одним із завдань системи безоплатної правової допомоги (БПД).

Правову спроможність територіальних громад ми розглядаємо як гарантії їх

захисту та потенційну правову можливість забезпечення розвитку у всіх сферах діяльності. Механізм правового забезпечення містить правові гарантії захисту місцевого самоврядування (конституційні та судові), державний і громадський контроль та юридичну відповідальність [3].

Проблеми децентралізації публічного управління та реформування місцевого самоврядування в Україні широко висвітлені в працях вітчизняних учених В. Борденюка, П. Ворони, С. Газарян, Ю. Ганущака, В. Гройсмана, Н. Гончарук, І. Дегтярьової, М. Іжі, В. Керецмана, Ю. Ковбасюка, О. Конотопцева, Ю. Куца, О. Лазор, М. Лахижі, М. Лендсел, І. Лопушинського, В. Малиновського, В. Мамонової, Ю. Молодощон, Л. Прокопенка та ін.

Проте питання зростання правової спроможності територіальних громад у науковій літературі належного висвітлення не знайшло, хоча й належить, на нашу думку, до важливих чинників їх розвитку, що обґрунтовано нами в попередніх дослідженнях [2].

Метою статті є аналіз, узагальнення і поширення практики створення розвитку територіальних громад та механізмів забезпечення їх правової спроможності.

Головні напрями реформ в Україні передбачають децентралізацію публічного управління, що включає утворення та розвиток спроможних територіальних громад. Залишаються актуальними головні завдання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (інформаційно-роз'яснювальна робота; методичне забезпечення формування спроможних, самодостатніх територіальних громад та уніфікація і стандартизація адміністративних та соціальних послуг, що надаються органами влади, відповідно до принципу їх максимальної доступності для споживачів).

Важливим є зростання правової спроможності територіальних громад шляхом максимальної дерегуляції дозволів і послуг, передачі більшості повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад, чіткого розмежування повноважень тощо. Значну роль у цьому процесі відіграє система БПД, сучасний етап розвитку якої пов'язаний із переходом від надання індивідуальної правової допомоги до зростання правової спроможності територіальних громад.

Характеризуючи розвиток системи у 2016 р., міністр юстиції П. Петренко заявив про необхідність перейти до системи «центрів справедливості» – центрів безоплатної правової допомоги, які візьмуть на себе функції комунікації з громадянами в конкретних громадах, районах, маленьких містечках, тобто стануть обличчям юстиції на місцях. Він зазначив: «Це буде функціональним завершенням реформи Мін'юсту, який стане справжнім міністерством справедливості, де люди отримуватимуть допомогу і шанс на захист від старої системи, яка ще залишилася в багатьох держорганах» [4].

Директор Координаційного центру з надання правової допомоги А. Вишневський наголошує: «Ми переорієнтуємо систему саме на надання первинної правової допомоги, тобто на поширення правової інформації, надання правових консультацій безпосередньо в територіальних громадах. При цьому намагаємося виділити проблеми, які є спільними для всіх громадян (хоча вони різні). Наприклад, у містах – це створення ОСББ, питання вартості та якості комунальних послуг. У сільській місцевості – проблема управління земельними паями та ін. Тобто це системні проблеми. Ми приходимо в громаду та організуємо семінари, накопичуючи інформацію і досвід. Найважливіше – ми навчаємо людей самостійно вирішувати проблеми, а не чекати, що хтось (юрист, адвокат або суд) зробить це за них. Людина повинна усвідомити проблему, дізнатися про способи її вирішення та намагатися вирішувати її самостійно» [1, с. 38].

На думку А. Вишневського, міжнародні партнери співпрацюють з системою БПД, оскільки нас поєднують спільні цінності: гідність та права людини, довіра та

партнерство, прозорість та підзвітність, незалежність, інновації та прагнення досконалості. На практиці у співробітництві з боку системи БПД це виявляється у декількох важливих речах: відкритості для вдосконалення нашої діяльності, цінуванні будь-якої підтримки, залученні партнерів до внутрішнього планування та визначення напрямів подальшого розвитку.

Донори вважають систему БПД одним із найуспішніших державних проєктів у сфері правосуддя і захисту прав людини. Вони визнають важливість її ролі в реалізації інших реформ у цій сфері.

Згідно з щорічними планами дій Кабінету Міністрів України система БПД має реалізувати такі завдання: підвищення правової спроможності територіальних громад; підвищення рівня доступності і якості безоплатної вторинної правової допомоги (БВПД); подолання правового нігілізму; підвищення рівня правової свідомості та правової культури суспільства; збільшення можливостей реалізації громадянами своїх прав; запобігання корупції тощо.

Досвід Полтавщини підтверджує висновки українських та зарубіжних учених щодо необхідності комплексної реформ та об'єднання зусиль державних органів, органів самоврядування, громадськості. Це яскраво виявляється і під час вирішення проблеми створення об'єднаних територіальних громад та забезпечення умов для їх розвитку. Підтверджується також думка про важливу, а можливо, й ключову роль системи БПД у розвитку правової спроможності територіальних громад.

Особливо важливим для розвитку системи правової допомоги був 2016 р., рік інтеграції вторинної та первинної правової допомоги та переорієнтації системи від надання індивідуальної правової допомоги до підвищення правової спроможності територіальних громад.

У грудні 2015 р. прийнята Програма розвитку місцевого самоврядування у Полтавській області на 2016 – 2017 рр. з метою створення належних умов для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад та підвищення ефективності їхньої роботи. Завданнями програми є: розвиток кадрового потенціалу та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів; розвиток активності територіальних громад області; організація громадських та соціальних заходів; забезпечення майнових засад місцевого самоврядування.

У квітні 2016 р. затверджена Програма правової освіти населення Полтавської області на 2016 – 2020 рр., якою передбачено й кошти на проведення комунікативних заходів, публікацію інформаційних та методичних матеріалів, наукові дослідження та заходи. Під час підготовки програми враховано й значну частину пропозицій Регіонального центру з надання БВПД у Полтавській області (далі – РЦ).

Розуміння спрямованості процесів дозволило РЦ налагодити співпрацю з органами влади та громадськими організаціями, чому сприяло підписання меморандумів та посилення робочих контактів із внесенням конкретних пропозицій щодо вдосконалення надання правової допомоги та посилення правової спроможності територіальних громад. РЦ провів значну організаційну роботу. Питання про розвиток системи у 2016 р. двічі розглядалося на апаратній нараді у голови облдержадміністрації та заслуховувалося на засіданні Координаційної ради при голові облради.

У січні 2017 р. на нараді у голови Полтавської облдержадміністрації директор РЦ виступив з доповіддю «Про актуальні питання підвищення правової спроможності територіальних громад». Відповідні доручення голови облдержадміністрації сприяли активізації роботи в територіальних громадах та посиленню відповідальності центрів правової допомоги.

За 2016 р. РЦ надав адвокатам 4 567 доручень у кримінальному процесі (у 2015 р. – 4 167 доручень). У 2016 р. місцевими центрами з надання БВПД та їх бюро правової

допомоги в регіоні зареєстровано 11 295 звернень громадян, надано адвокатам 1 120 доручень, проведено 2 060 комунікативних заходів. Адвокати системи БВПД отримали у 2016 р. позитивні результати у 580 провадженнях (у 2015 р. – у 478 провадженнях).

В області проведено систему заходів з організаційного, матеріального та інформаційного забезпечення виконання Постанови Кабінету Міністрів України «Про реформування територіальних органів Міністерства юстиції та розвиток системи надання безоплатної правової допомоги» та доручення міністра юстиції України щодо створення 23 бюро правової допомоги, робота яких з громадянами розпочата з 1 вересня 2016 р.

Регіональним та місцевими центрами надання БВПД реалізовані спільні заходи з Головним територіальним управлінням юстиції в Полтавській області (ГТУЮ) з підготовки до роботи та організації роботи бюро правової допомоги, зокрема щодо їх участі в процесі перереєстрації громадських об'єднань. Зі створенням бюро значно активізувалася правоосвітницька робота, зокрема проведення комунікативних заходів – виїзних консультаційних пунктів, семінарів, круглих столів тощо. Активізовано співпрацю з органами влади. У межах програми правової освіти населення освоюються кошти на проведення куцзових семінарів для посадових осіб органів місцевого самоврядування та держслужбовців, підготовки та поширення методичних та інформаційних матеріалів, проведення комунікативних заходів. Аналогічні програми з пунктами щодо підтримки розвитку системи правової допомоги прийнято в містах обласного значення та районах області. Це дозволило залучити додаткові кошти (загалом у межах програм в області – 908 944 грн) та інші ресурси і зробити співпрацю плановою.

У межах програми РЦ докладено значних зусиль для активізації роботи обласної, районних та міських міжвідомчих координаційно-методичних рад з правової освіти населення. Поставлено завдання участі в них керівників бюро як заступників голів комісій, що виконано в більшості районів. РЦ реалізує проект: «Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду організації надання правової допомоги. 2016 – 2020 роки». У його межах активізовано роботу науковців Полтавщини, проведено спільно з партнерами Всеукраїнську науково-практичну конференцію «Адаптація правової системи України до права ЄС: теоретичні та практичні аспекти» (8 грудня 2016 р.) та Регіональну науково-практичну конференцію «Права людини в Україні: сучасний стан та механізми реалізації» (7 грудня 2016 р.). Це дозволило поглибити роботу з навчальними закладами області на основі підписаних угод про співпрацю. Актуалізовано паспорти територіальних громад (із залученням керівників бюро), що дозволило оновити інформацію про місцеве самоврядування Полтавщини та наявні проблеми. Значно посилено методичну роботу: підготовлено та розповсюджено методичні матеріали для посадових осіб органів місцевої влади, учасників АТО, переселенців та інших категорій громадян. Підготовлено та виставлено на веб-сайті РЦ відповіді на типові запитання, з якими звертаються громадяни до місцевих центрів.

Аналіз свідчить про зростання кола запитань, з якими звертаються до місцевих центрів та бюро громадяни: соціальне забезпечення – 15 %; житлове, сімейне та спадкове право – по 11 % (усього – 33 %); земельне та договірне право – по 7 % (усього – 14 %); трудове право – 5 %.

Проведене РЦ спільно з районними державними адміністраціями анкетування сільських, селищних голів та секретарів сільських рад свідчить, що ці ж проблеми порушуються громадянами й у зверненнях до органів місцевого самоврядування. Отже, надання первинної правової допомоги сприяє зростанню рівня правової освіти громадян та правової спроможності територіальних громад.

Аналіз проведеної в області роботи щодо захисту прав громадян у 2016 р.

### *Local Government*

---

свідчить про важливість координації зусиль органів влади, бізнесових структур та громадськості, чому сприяло підписання меморандумів про співробітництво між Полтавською обласною державною адміністрацією, Полтавською обласною радою та РЦ, між місцевими центрами з надання БВПД та райдержадміністраціями і районними радами.

РЦ підписав також угоди про співпрацю з Головним управлінням Національної поліції в Полтавській області, Полтавським обласним центром зайнятості, Головним управлінням Пенітенціарної служби України в Полтавській області, Головним управлінням Пенсійного фонду України в Полтавській області, а також із громадськими організаціями, що конкретизувало роботу та дозволило акумулювати ресурси. Склалася плідна співпраця з регіональним координатором взаємодії з громадськістю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в Полтавській області та Уповноваженим Голови національної поліції з питань контролю за дотриманням прав людини в поліцейській діяльності (поліцейський омбудсмен), які беруть активну участь у публічних заходах РЦ.

Важливою є активна діяльність Полтавського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (ЦППК) з питань правової освіти держслужбовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування і реалізації Програми правової освіти. РЦ спільно з ЦППК виробили ефективну форму правопросвітницької роботи – кущові семінари на тему «Актуальні питання розвитку правової спроможності територіальних громад на Полтавщині» для керівників органів місцевого самоврядування та секретарів відповідних рад. Програма семінару складається з трьох блоків, у яких розкриваються новели законодавства та механізми взаємодії органів місцевої влади з органами влади, правоохоронними органами, структурами системи правової допомоги з питань забезпечення розвитку правової спроможності територіальних громад.

Правопросвітницькі заходи є однією з найважливіших частин роботи місцевих центрів та бюро правової допомоги. Першочерговими кроками в цій сфері є моніторинг проблемних питань, визначення пріоритетних завдань правопросвітницької роботи для конкретних громад, залучення ресурсів партнерів тощо. Основними формами комунікативних заходів є лекції, семінари, круглі столи, робочі зустрічі, тренінги тощо.

Переорієнтація системи БПД у 2017 р. з надання правової допомоги окремим фізичним особам на посилення правової спроможності територіальних громад передбачає: поглиблення співпраці з органами влади, включаючи об'єднані територіальні громади; сприяння прийняттю цільових програм, активізація проведення правопросвітницьких заходів; розвиток мережі партнерів та незалежних провайдерів надання БПД; розширення доступу територіальних громад до БПД (параюристи, дистанційні пункти, виїзні прийоми, скайп-допомога тощо); розширення точок доступу до правової допомоги (сільради, бібліотеки, школи, лікарні, дитбудинки, органи самоорганізації населення, громадянські організації тощо); залучення зовнішніх ресурсів та виконавців заходів (програм, проектів).

Таким чином, досвід Полтавської області переконливо свідчить про значну роль, яку можуть і повинні відігравати для розвитку правової спроможності територіальних громад інституції системи надання БПД. Робота з партнерами (громадськими інституціями, органами місцевого самоврядування, органами державної виконавчої влади, науковими та навчальними закладами) розглядається при цьому як неодмінний компонент і додатковий ресурс для досягнення поставлених завдань.

Аналіз наявного досвіду свідчить, що основними залишаються питання, вирішення яких надасть можливість поглиблювати роботу системи правової

допомоги з реалізації статутних завдань, у тому числі за участю органів влади та громадських організацій, а саме:

- координація та методичне забезпечення роботи юристів органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань захисту прав громадян;
- проведення куштових та інших семінарів з питань посилення правової спроможності територіальних громад та забезпечення захисту прав громадян;
- завершення розробки та прийняття районних і міських програм правової освіти населення чи спеціальних програм надання правової допомоги з виділенням цільових коштів;
- організація та проведення на рівні територіальних громад комунікативних заходів, спрямованих на інформування громадськості про систему правової допомоги та механізми захисту їх прав;
- підготовка та розповсюдження методичних матеріалів;
- підготовка інформації в електронній формі та забезпечення доступу громадян до неї;
- забезпечення висвітлення інформації про права громадян та механізми їх захисту в найбільш тиражованих електронних та паперових регіональних засобах масової інформації, відкриття постійних рубрик та розміщення відповідної інформації на офіційних сайтах районних державних адміністрацій, громадських організацій для широкого інформування населення.

#### **Список використаних джерел / List of references**

1. **Вишневський А.** Горі адвокатам, які бачать свій заробіток лише в системі БПД / А. Вишневський // Юрид. газета. – 2017. – № 4 – 5 (554 – 555). – 31 січ. – С. 38 [Vyshnevskiy A. Hore advokatom, yaki bachat svii zarobitok lyshe v systemi BPD / A. Vyshnevskiy // Yuryd. hazeta. – 2017. – № 4 – 5 (554 – 555). – 31 sich. – С. 38].
2. **Лахижа М. І.** Роль і завдання системи надання безоплатної правової допомоги в посиленні правової спроможності територіальних громад в Україні / М. І. Лахижа, О. І. Черчатий // Права людини в Україні: сучасний стан та механізм реалізації : матеріали регіон. наук.-практ. конф., 7 груд. 2016 р., м. Полтава. – Київ : Ун-т «Україна», 2016. – 636 с. [Lakhyzha M. I. Rol i zavdannia systemy nadannia bezoplatnoi pravovoi dopomohy v posylenni pravovoi spromozhnosti terytorialnykh hromad v Ukraini / M. I. Lakhyzha, O. I. Cherchatyi // Prava liudyny v Ukraini: suchasnyi stan ta mekhanizm realizatsii : materialy rehion. nauk.-prakt. conf., 7 hrud. 2016 r., m. Poltava. – Kyiv : Un-t «Ukraina», 2016. – 636 s.].
3. **Місцеве самоврядування в Україні** : конспект лекцій / уклад. Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 28 с. [Mistseve samovriaduvannia v Ukraini : konspekt lektsii / uklad. N. T. Honcharuk. – Dnipropetrovsk : DRIDU NADU, 2012. – 28 s.].
4. **Петренко П.** Від Міністерства корупції та бюрократії до Міністерства Справедливості / П. Петренко. – Режим доступу : <http://blogs.pravda.com.ua/authors/ppetrenko/56bb9c9fd56e9> [Petrenko P. Vid Ministerstva koruptsii ta biurokratii do Ministerstva Spravedlyvosti / P. Petrenko. – Rezhym dostupu : <http://blogs.pravda.com.ua/authors/ppetrenko/56bb9c9fd56e9>].
5. **Франко І. Я.** Що таке громада і чим вона повинна бути? / І. Я. Франко // Зб. творів. У 50 т. Т. 44, кн. 1 / І. Я. Франко. – Київ : Наук. думка, 1985. – 518 с. [Franko I. Ya. Shcho take hromada i chym vona povynna buty? / I. Ya. Franko // Zb. tvoriv. U 50 t. T. 44, kn. 1 / I. Ya. Franko. – Kyiv : Nauk. dumka, 1985. – 518 s.].

*Надійшла до редколегії 10.07.17*