

**ОПТИМІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ:
ЗАХИСТ ПРАВ ГРОМАДЯН**

Державно-управлінські студії № 4, 2019

УДК. 353.071.1

ЧЕРЧАТИЙ О. І.,

*кандидат наук з державного управління
директор Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової
допомоги у Полтавській області*

**ОПТИМІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ:
ЗАХИСТ ПРАВ ГРОМАДЯН**

O. CHERCHATYY,

*Candidate of Sciences in Public Administration
Director of the Regional Center for Provision of Secondary Free Legal Aid in
Poltava Oblast*

**OPTIMIZATION OF REGIONAL DEVELOPMENT MECHANISMS:
PROTECTION OF CITIZENS 'RIGHTS**

Анотація. В статті здійснено аналіз інституційного забезпечення створення та діяльності системи безоплатної правової допомоги в Україні: простежено динаміку, відзначено вплив міжнародних інституцій, спрямованість на захист прав громадян тощо.

Проведено аналіз джерел та літератури з проблематики безоплатної правової допомоги в Україні.

У вигляді таблиці систематизовано етапи розвитку системи безоплатної правової допомоги (СБПД), показано їх особливості, проблеми та результати діяльності.

Проведене узагальнення становлення та діяльності СБПД стосується як центрального, так і регіонального рівнів. Зокрема, проаналізовано розвиток СБПД у Полтавській області (узагальнено кількісні та якісні показники, показано специфіку її діяльності).

Автор відзначає складність становлення механізмів регіонального розвитку. Досвід Полтавської області підтверджує синергетичні можливості взаємодії, що особливо помітно, зокрема, у роботі зі сприяння розвитку правової спроможності територіальних громад. Автор доходить висновку, що система безоплатної правової допомоги вже стала важливим механізмом регіонального розвитку.

Робота СБПД з партнерами (громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, правоохоронними

органами та науковими і навчальними закладами) розглядається при цьому як неодмінна складова і додатковий ресурс для досягнення поставлених завдань.

Наголошено, що сьогодні в умовах турбулентних змін до законодавства та організаційних експериментів, що, зокрема, особливо помітні в системі Мінюсту, важливо не лише зберегти СБПД, а й розширити її можливості. Так, оптимізація територіальних органів Мінюсту вносить корективи в першу чергу в координації та проведенні правопросвітницької діяльності

Відзначено принципову важливість визначитися щодо напрямів та форм поглиблення роботи з ОТГ, передбачити зміни, що необхідно буде увести при проведенні адміністративно-територіальної реформи.

Summary: *The article analyzes the institutional support for the establishment and operation of a free legal aid system in Ukraine: the dynamics were monitored, the influence of international institutions, the focus on the protection of citizens' rights, etc. are noted.*

The analysis of sources and literature on the issues of free legal aid in Ukraine was undertaken.

The table shows the systematized stages of the free legal aid system's (FLAS) development, their features, problems and results of activity.

The generalization of the establishment and operation of the FLAS applies to both central and regional levels. In particular, the FLAS development in the Poltava region is analyzed (the quantitative and qualitative indicators are generalized; the specificity of its activity is shown).

The author notes the complexity of the formation of regional development's mechanisms. The experience of the Poltava region confirms synergistic possibilities of interaction, which is especially noticeable, especially, in the work on promoting the legal capacity of territorial communities. The author concludes that the free legal aid system has already become an important mechanism of regional development.

The work of FLAS with partners (NGOs, local authorities, executive authorities, law enforcement agencies and scientific and educational institutions) is considered as an indispensable component and an additional resource for achieving the set tasks.

It is emphasized that today, in the context of turbulent changes to the legislation and organizational experiments, which are particularly noticeable in the Ministry of Justice system, it is important not only to preserve the FLAS, but also to expand its capabilities. Thus, the territorial bodies' optimization of the Ministry of Justice for the first place makes adjustments in the coordination and conducting of law-enforcement activities.

The fundamental importance of determining the directions and forms of deepening the work with the UTC has been emphasized, as well as the changes that will need to be introduced in the course of administrative-territorial reform.

Ключові слова: *Україна, регіональний розвиток, механізми, оптимізація, система безоплатної правової допомоги*

Keywords: *Ukraine, regional development, mechanisms, optimization, free legal aid system*

Постановка проблеми. Проблема оптимізації регіонального розвитку належить до ключових питань проведення реформ. В Україні в останні роки вона здійснюється в першу чергу шляхом децентралізації, яка включає широкий аспект напрямів, що належать до ключових проблем посткомуністичної трансформації в Україні. Один з таких напрямів полягає у створенні умов для ефективного захисту прав громадян.

Значною мірою вирішення цієї проблеми в Україні визначається успішністю функціонування системи безоплатної правової допомоги (далі – СБПД), створення якої пов’язується з вимогами Ради Європи, а функціонування отримало імідж кращої з соціальних реформ влади.

Відразу ж варто наголосити на особливостях української СБПД, яка передбачає не лише проведення правових консультацій та надання вторинної правової допомоги адвокатами та юристами системи, а й активне сприяння розвитку правової спроможності як окремих громадян, так і територіальних громад.

СБПД в Україні на даний час складається з Координаційного центру з надання правової допомоги (далі – КЦ); регіональних та місцевих центрів з надання БВПД (далі РЦ та МЦ), бюро правової допомоги, що діють як відділи місцевих центрів (далі – Бюро), а також адвокатів, включених до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу (далі – адвокати СБПД).

Аналіз останніх досліджень. Проблематика надання безоплатної правової допомоги стає все більш популярною. До неї звертаються в першу чергу представники юридичної науки та науки державного управління, а також практики. Серед інших можна виділити публікації таких авторів як Є. Бова, А. Вишневський, Т. Вільчик, В. Заботін, А. Іванцова, М. Лахижа, Т. Лозинська, М. Рішко, О. Сінчук, О. Хорошенко, С. Шаталюк, Ю. Шрамко та інші, але все ж системи безоплатної правової допомоги на регіональному рівні залишається малорозкритою. Частково ми намагалися вирішити цю проблему шляхом публікацій статей [1; 2], ініціювання включення даної тематики до програм науково-практичних конференцій за участі керівників РЦ та МЦ з багатьох регіонів України (2016-2019 роки) [Див., напр.: 3] та підготовки методичних рекомендацій для адвокатів, працівників системи БПД та клієнтів.

Метою дослідження є аналіз практики створення та розвитку СБПД на регіональному рівні на прикладі Полтавської області.

Виклад основного матеріалу. Тривалий час в Україні юридична допомога соціально вразливим категоріям громадян надавалася у вигляді консультацій органів влади, адвокатами (модель pro bono) і лише поступово відбувся перехід до популярної в Європі моделі Ex officio, що передбачає призначення адвоката спеціальним органом та оплату його послуг за звіт.

У січні 2013 року тодішній директор Координаційного центру з надання правової допомоги А. Вишневський відзначив, що «В Україні практика безоплатної юридичної допомоги досі була незадовільною» [4].

СБПД в Україні у сучасному її вигляді сформувалася на базі прийнятого у 2011 році Закону України «Про безоплатну правову допомогу» [5]. Наступні кроки по формуванню СБПД відображено у Таблиці 1.

Таблиця 1.

Етапи формування та розвитку СБПД в Україні

№	Рік	Суть змін	Завдання на регіональному рівні
1.	2011	Прийнято Закон України “Про безоплатну правову допомогу”	Підготовка до впровадження закону
2.	2012	Утворено Координаційний центр з надання правової допомоги, що забезпечує формування і функціонування СБПД	Підготовка до створення обласних центрів
3.	2013	Утворені обласні (з 2017 р - регіональні) центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, що забезпечують надання БПД у кримінальних провадженнях, затриманим і заарештованим в адміністративному порядку	Налагодження роботи з адвокатами
4.	2014	Розвиток обласних центрів	Забезпечення 100% надання БВПД у кримінальному процесі
5.	2015	Утворені місцеві центри з надання БВПД, що забезпечують надання безоплатної правової допомоги у цивільних та адміністративних справах, свідкам і потерпілим у кримінальних провадженнях	Налагодження співпраці з органами влади та громадськими інституціями. Підбір та навчання кадрів, матеріальне та технічне забезпечення
6.	2016	Утворені бюро правової допомоги як широка мережа відділень місцевих центрів, що значно спростили доступ до безоплатної правової допомоги у віддалених районах та забезпечують посилення правової спроможності громадян і громад	Підбір та навчання кадрів, матеріальне та технічне забезпечення
7.	2017	Запроваджено надання консультацій із соціально-правових питань для громадян через єдиний контакт-центр 0 800 213 103	Поглиблена співпраця з ОМС
8.	2018	Відкрита для громадян довідково-інформаційна платформа правових консультацій “WikiLegalAid” (wiki.legalaid.gov.ua), утворені правові клуби “PRAVOKATOR”, що забезпечують розвиток правничих спільнот та впровадження інноваційної практики	Посилення правопросвітницької діяльності
9.	2019	Забезпечення якості БВПД	Зростання уваги до забезпечення правової спроможності територіальних громад
10.	2020	Забезпечення посилення незалежності СБПД. Зростання координуючої ролі	Створення Наглядової ради

**(Створено автором на основі щорічних звітів КЦ та поточного архіву РЦ БВПД у Полтавській області)*

Навіть побіжний аналіз *Таблиці 1* засвідчує значну динаміку розвитку системи, виникнення і вирішення як теоретичних, так і практичних проблем, що підтверджується досвідом Полтавської області.

РЦ БВПД у Полтавській області у своїй роботі прагне враховувати алгоритм розвитку системи правової допомоги в Україні, орієнтуючись не лише на наявні нормативно-правові акти, виступи очільників держави та керівництва Міністерства юстиції України і Координаційного центру правової допомоги, а й на аналіз перспектив реформ в Україні, вимоги європейської інтеграції та вивчення зарубіжного досвіду безоплатної правової допомоги.

Автор даної статті почав працювати в СБПД у 2015 році як директор РЦ. Цей період характеризується прагненням Міністерства юстиції України та КЦ посилити роль регіонів, що помітно навіть з перейменування обласних центрів у регіональні та створенням місцевих центрів.

На той час ключовими були кілька проблем: відсутність необхідної кількості адвокатів СБПД у віддалених районах області; відсутність можливості надавати вторинну правову допомогу у адміністративному та цивільному процесах; низький рівень поінформованості громадян про можливості захисту їх інтересів через СБПД; низький рівень поінформованості керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування про можливості нової системи захисту прав громадян; відсутність інформації про нову систему у керівників громадських організацій.

Уваги потребувала й надзвичайно важлива проблема організації співпраці з органами адвокатського самоврядування. Ця проблема існує в багатьох країнах і вирішується по-різному, оскільки часто органи адвокатського самоврядування прагнуть взяти на себе організацію надання адвокатами безоплатної правової допомоги, навіть і її оплату.

Саме з цих причин досить важко було вирішувати питання про забезпечення МЦ, що створювалися, кадрами та приміщеннями. Проведена організаційна та інформаційна робота значно збільшила рейтинг СБПД, що полегшило вирішення аналогічних питань у 2016 році при створення Бюро.

СБПД від часу свого створення прагнула до співпраці з більшістю суб'єктів надання правової допомоги та проведення правопросвітницької роботи. Особливо важливим виявилось використання синергетичних можливостей взаємодії СБПД з органами влади, правоохоронними органами та громадськими інституціями. Наприклад, вже у вересні 2015 року РЦ було підписано меморандум про співпрацю з Полтавською обласною державною адміністрацією та Полтавською обласною радою. У лютому 2016 року підписано Меморандум про співпрацю з Головним управлінням Національної поліції в Полтавській області. Аналогічні меморандуми підписувалися з громадськими організаціями та органами державної влади і органами місцевого самоврядування як на обласному (РЦ), міжрайонному (МЦ) та районному (Бюро) рівнях.

Недооціненими залишаються можливості співпраці СБПД з вищими навчальними закладами та установами культури. Наприклад, РЦ в Полтавській області у 2016 році спільно з Полтавським юридичним інститутом Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

започатковано проведення всеукраїнської науково-практичної конференції, РЦ організовується стажування студентів, проводяться організаційні заходи тощо.

Корективи в роботу системи вносилися на основі змін до законодавства (в основному періодичне розширення кола осіб, що мають право на БВПД), постанов Кабінету Міністрів України та рішень міністерства юстиції України і КЦ. Так, з ініціативи Міністерства юстиції України 2018 рік проголошено роком реалізації проекту «Я маю право». У рамках проекту територіальними підрозділами Мінюсту та СБПД проводилась масштабна робота з інформування громадян про їх права та механізми захисту – лекції, семінари, флешмоби, квести, інформаційні години, правові інформування тощо.

Часто ініціатива щодо зміни алгоритмів роботи структур БПД в області формувалася на місцях з урахуванням наявних потреб. Наприклад, РЦ БВПД в Полтавській області виступив ініціатором відновлення програм правової освіти населення та активізації діяльності обласної і районних Міжвідомчих координаційно-методичних рад. Внесені з ініціативи РЦ зміни до програм дозволили проводити в районах області виїзні семінари, друкувати методичні матеріали тощо.

Суттєвим напрямом роботи СБПД стало й сприяння територіальним громадам у зростанні їх правової спроможності, що вже знайшло відображення у науковій літературі [6]

Про зростаючу роль СБПД у забезпеченні регіонального розвитку свідчать і кількісні показники її діяльності (Таблиця 2)

Таблиця 2.

Показники діяльності системи безоплатної правової допомоги у Полтавській області.

Вид діяльності	Показники				
	2015	2016	2017	2018	2019
Кількість виданих РЦ доручень	7024	4566	5824	4273	3262
Успішні справи надання БВПД у цив. та адмін. справах	2017		2018		2019 р.
	Працівниками – 568	Адвокатами – 516	Працівниками – 1772	Адвокатами – 476	Працівниками – 1790 Адвокатами – 889
Кількість зареєстрованих звернень МЦ-Бюро	1987	11642	29706	34670	33604
Правопросвітницькі заходи	197	272	166	159	
Виступи у ЗМІ	161	675	443	477	

*Підготовлено автором за матеріалами поточного архіву РЦ БВПД у Полтавській області

В першу чергу варто звернути увагу на значний відсоток позитивно завершених адвокатами та юристами системи справ, що свідчить про їх високий фах та прагнення якомога повніше сприяти захисту прав громадян.

Відзначаючи необхідність посилення співпраці, варто наголосити на необхідності збереження незалежності СБПД. Так, у березні 2018 року в рамках співпраці проекту «Доступна та якісна правова допомога в Україні» та проекту Ради Європи «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні» відбулася серія експертних консультацій з питань вдосконалення управлінської моделі для посилення незалежності та підвищення ефективності СБПД в Україні відбулися експертні зустрічі з питань розробки концепції управлінської моделі для посилення її незалежності та ефективності роботи, результатом яких стала розробка проекту концепції «Наглядової Ради системи БПД» та проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до «Положення про Координаційний центр з надання правової допомоги» [7].

Висновки. Проведене узагальнення становлення та діяльності СБПД, зокрема, у Полтавській області, яскраво засвідчує, що вона вже стала важливим механізмом регіонального розвитку.

Робота СБПД та правоохоронних органів з партнерами (громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, науковими та навчальними закладами) розглядається при цьому як неодмінна складова і додатковий ресурс для досягнення поставлених завдань.

Досвід Полтавської області підтверджує синергетичні можливості взаємодії, що особливо помітно, зокрема, у роботі зі сприяння розвитку правової спроможності територіальних громад.

Сьогодні в умовах турбулентних змін до законодавства та організаційних експериментів, що, зокрема, особливо помітні в системі Мінюсту, важливо не лише зберегти СБПД, а й розширити її можливості. Так, створення міжрегіональних замість обласних територіальних органів Мінюсту примушує РЦ брати на себе частину нових повноважень, зокрема, щодо координації правопросвітницької роботи.

Принципово важливо визначитися щодо напрямів та форм поглиблення роботи з ОТГ, передбачити зміни, що необхідно буде увести при проведенні адміністративно-територіальної реформи.

Список використаної літератури:

1. Черчатий О. І. Вузлові напрями взаємодії системи безоплатної правової допомоги та правоохоронних органів. *Державно-управлінські студії. №8 (10). 2018 URL: <http://box5800.temp.domains/~ipkeduua/wp-content/uploads/2019/11/CHerchatyy-O.-Pravova-dopomoha.pdf>*

2. Лахижа М. І., Черчатий О. І. Теоретичні та практичні аспекти взаємодії державних інституцій для захисту прав громадян в Україні (на прикладі системи надання безоплатної правової допомоги та правоохоронних органів) *Економіка та держава. №3 (11). 2019. с. 56-61.*

3. Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти: матеріали IV Всеукраїнської за міжнародною участю науково-практичної конференції (м. Полтава, 23-24 жовтня 2019 року) : у 2-х ч. Полтава: Россава, 2019. Ч.1. 193 с

4. Вишневський А. В Україні практика безоплатної юридичної допомоги досі була незадовільною. *Урядовий кур'єр*. 16 січня 2013 р.
5. Про безоплатну правову допомогу. Закон України від 2 червня 2011 року № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>.
6. Лахижа М.І. Розвиток правової спроможності територіальних громад в Україні/ *Публічне адміністрування: теорія та практика*, 2017, №1 (17) URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01\(17\)/17.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01(17)/17.pdf).
7. Система безоплатної правової допомоги посилює свою незалежність. Проект «Доступна та якісна правова допомога в Україні». URL: <http://qala.org.ua/uk/novini/sistema-bezoplatnoyi-pravovoyi-dopomogi-posilyuye-svoyu-nezalezhnist>.

REFERENCES

1. Cherchatyi O. I. (2019) Vuzlovi napriamy vzaiemodii systemy bezoplatnoi pravovoi dopomohy ta pravookhoronnykh orhaniv [Nodal directions of interaction between the free legal aid system and law enforcement agencies]. *Derzhavno-upravlinski studii*. №8 (10). 2018 URL: <http://box5800.temp.domains/~ipkeduua/wp-content/uploads/2019/11/CHerchatyy-O.-Pravova-dopomoha.pdf>. [Ukraine]
2. Lakhyzha M. I., Cherchatyi O. I. (2019) Teoretychni ta praktychni aspekty vzaiemodii derzhavnykh instytutstii dlia zakhystu prav hromadian v Ukraini (na prykladi systemy nadannia bezoplatnoi pravovoi dopomohy ta pravookhoronnykh orhaniv) [Theoretical and practical aspects of interaction of state institutions for protection of citizens' rights in Ukraine (on the example of free legal aid and law enforcement agencies)] *Ekonomika ta derzhava*. №3 (11). 2019. p. 56–61. [Ukraine]
3. Adaptatsiia pravovoi systemy Ukrainy do prava Yevropeiskoho Soiuzu : teoretychni ta praktychni aspekty [Adaptation of the Ukrainian legal system to European Union law: theoretical and practical aspects] : materialy IV Vseukrainskoi za mizhnarodnoiu uchastiu naukovo-praktychnoi konferentsii (m. Poltava, 23-24 zhovtnia 2019 roku) : u 2-kh ch. Poltava : Rossava, 2019. Ch.1. 193 p. [Ukraine]
4. Vyshnevskyi A. V. (2013) Ukraini praktyka bezoplatnoi yurydychnoi dopomohy dosi bula nezadovolnoiu [In Ukraine, the practice of free legal aid has so far been unsatisfactory.]. *Uriadovyi kurier*. 16 sichnia 2013 r. [Ukraine]
5. Pro bezoplatnu pravovu dopomohu (2011) [About free legal aid. Law of Ukraine] . *Zakon Ukrainy vid 2 chervnia 2011 roku № 3460-VI*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>. [Ukraine]
6. Lakhyzha M. I. (2017) Rozvytok pravovoi spromozhnosti terytorialnykh hromad v Ukraini [Development of Legal Capacity of Territorial Communities in Ukraine] / *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka*, 2017, №1 (17) URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01\(17\)/17.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01(17)/17.pdf). [Ukraine]
7. Systema bezoplatnoi pravovoi dopomohy posyliuie svoiu nezalezhnist. Proekt «Dostupna ta yakisna pravova dopomoha v Ukraini» [The free legal aid system strengthens its independence. Project "Affordable and quality legal assistance in Ukraine"] URL: <http://qala.org.ua/uk/novini/sistema-bezoplatnoyi-pravovoyi-dopomogi-posilyuye-svoyu-nezalezhnist/>. [Ukraine]