

Ініціатива “Посилення правових можливостей бідних верств населення”: Стратегія впровадження на місцевому рівні.

У даному документі викладено передумови становлення, сутність, та механізми впровадження в Україні концепції “Посилення правових можливостей бідних верств населення”.

Витоки концепції

Концепція “Посилення правових можливостей бідних верств населення” бере свій початок з міжнародного дискурсу стосовно пошуків та покращення існуючих шляхів подолання бідності. Як відомо, розвиток та подолання бідності у масштабах людства входить до переліку ключових цілей, досягнення яких є пріоритетним у порядку денному для міжнародної спільноти, зокрема, визначено у Декларації Тисячоліття, програмному документі Організації Об’єднаних Націй, від 15 вересня 2000 року.

У Частині 3 зазначеного документу містяться основні положення та кроки щодо подолання проблеми. Зокрема, визначено рекомендації промислово розвиненим країнам відносно полегшення фінансового боргового навантаження на найменше розвинені країни, визнано особливі потреби країн, що розвиваються з урахуванням їхнього геополітичного розташування, а також необхідність подальшої розробки стратегій, покликаних подолати правову, соціальну та технологічну ізоляції таких країн.

Для детального вивчення впливу та взаємозалежності між правовою ізоляцією окремих спільнот та феноменом бідності було створено Комісію з посилення правових можливостей бідних верств населення, до якої увійшли екс-голови країн та урядів, провідні економісти, юристи та інші експерти світового рівня. У результаті своєї роботи Комісія прийшла до висновку, що витоки й одночасно наслідки бідності полягають в тому, що певні групи не мають доступу до використання правових можливостей, наданим іншим, *привілейованим* в цьому відношенні членам суспільства, а саме: справедливого та чесного суду, закріплення та захисту майнових прав, трудових прав та можливості існування власної приватної ініціативи. Здебільшого повсякденне життя таких громад та вирішення спірних ситуацій регулюється нормами звичаєвого права, які далеко не завжди мають правове підґрунтя. Очевидно, що бідні верстви населення обмежені у доступі до правових інструментів, які б дозволили їм захищати свої інтереси та права свідомо та самостійно.

Сам механізм посилення правових можливостей бідних верств населення є, на думку Комісії, *“процесом системних змін, за допомогою яких малозабезпечені та соціально ізольовані громадяни можуть отримати доступ до права, правової системи та правових послуг для захисту і посилення їхніх інтересів”*. Реалізація прав вимагає не лише активної участі державних посадовців та політичної волі, але передбачає суттєві, радикальні, зрушення у світоглядній системі координат самих бідних. **Для успіху справи необхідне вивільнення від стереотипів, що протидія та перемога над бідністю – абстракція, яка ґрунтується на доброчинності та почутті жалості.** Перш за все, це об’єктивне сприйняття реальних умов та тверезе розуміння бідності як бар’єру для суспільного розвитку в цілому, а не лише окремої обділеної групи людей.

У питаннях досягнення таких цілей міжнародна спільнота дійшла згоди, що потрібна єдина стратегія. Частково її реалізують окремі організації ООН, наприклад, Міжнародна Організація Праці, ЮНЕСКО, ЮНІСЕФ, ПРООН, ін. Водночас спільне розуміння цілей вимагає об’єднати зусилля для того, щоб виробити системний підхід.

Передумови впровадження концепції “Посилення правових можливостей бідних верств населення” в Україні.

В Україні з часів здобуття незалежності відбуваються складні економічні процеси, які серед інших результатів, призвели до значного розширення населення, масштаб якого не є характерним для країн із демократичним способом управління. Населення країни значною мірою складається із сільських жителів, де рівень правових, а також інших соціальних послуг був і лишається дуже обмеженим. З часу переходу країни на пропорційну систему формування виборних органів влади (через закриті партійні списки, що формуються політичними партіями самостійно без участі виборців), в тому числі на місцевому рівні, і без того недостатній зв'язок між владою і населенням суттєво зменшився. В окремих регіонах України економічна, а відповідно і соціальна ситуація значно погіршилася через складнощі, пов'язані із фінансовою кризою. Суттєве збільшення безробіття (особливо у Східних регіонах), зростання кількості незабезпечених боргових зобов'язань перед позичальниками коштів, відчуженість влади від реальних потреб та інтересів суспільства, а також надзвичайно низький рівень довіри населення до інститутів держави, в тому числі судової влади, є чинниками, що здатні суттєво вплинути на подальший розвиток соціальних, економічних та політичних процесів у державі.

Складні правові механізми реалізації прав та інтересів, недоступний для багатьох ринок правових послуг, корумпованість влади та недовіра суду є чинниками, що суттєво впливають на соціальні настрої населення. Соціальна активність обмежується відсутністю можливостей реалізувати свої права та інтереси самостійно та недоступністю механізмів допомоги на різних рівнях та у різних життєвих ситуаціях. За оцінками представників Міністерства внутрішніх справ України рівень громадської безпеки в багатьох регіонах може зменшуватися через збільшення кількості осіб, що готові вирішувати свої соціальні та правові проблеми протиправним шляхом. Подолання цієї проблеми неможливо досягти лише репресивними засобами. За таких умов особливої уваги потребує реалізація програм, орієнтованих не на обмежені соціальні групи, а на широке коло осіб, що потребують захисту або підтримки.

Таким чином, ми можемо констатувати, що правові можливості захисту прав та інтересів малозабезпечених є суттєво обмеженими. Причини такого стану речей виходять з усталених суспільно-політичних моделей та пов'язані з тим, що:

- У державі немає єдиної системи забезпечення населення правовою інформацією та консультаціями. Розподіл обов'язків та сфери компетенції державних інституцій є непрозорим та незрозумілим громадянам.
- Підхід державних органів ґрунтується здебільшого на формальному розумінні допомоги бідним верствам населення і не орієнтований на посилення можливостей бідних верств населення у захисті своїх прав та законних інтересів.
- Обізнаність людей про механізми захисту своїх прав та можливості отримати консультації чи інформацію безоплатно теж є не високою. Немає достатньо доступних джерел інформації.
- Низький рівень поінформованості відкритого загалу стосовно діяльності організацій, які надають безоплатну правову допомогу громадянам.

Попередні кроки в державній політиці та громадських ініціативах.

В рамках досягнення “Цілей тисячоліття”, до яких долучилась і Україна, була розроблена та затверджена на державному рівні програмна стратегія до 2015 року, до пріоритетів якої входить і подолання проблеми бідності.

Указом Президента України № 637/2001 було затверджено Стратегію подолання бідності, якою визначено поняття бідності, завдання, етапи реалізації та стратегічні напрямки. Стратегія, зокрема визначає, що: *“пріоритетним має стати розвиток мережі нестационарних установ різних типів, що надають соціальні послуги (центри комплексного соціального обслуговування, спеціалізовані відділення соціальної допомоги вдома тощо). З цією метою на першому і другому етапах реалізації Стратегії розвиватиметься система соціального обслуговування непрацездатних громадян з активним залученням до цього процесу громадських організацій, використанням волонтерської праці; здійснюватиметься перехід від бюджетного фінансування відповідних державних установ до програмного фінансування на конкурсних засадах громадських організацій, які надаватимуть такі послуги. Має бути здійснено передачу органам місцевого самоврядування повноважень щодо планування, фінансування та організації надання соціальних послуг.”*

Указом Президента України від 9 червня 2006 року N 509/2006 було схвалено Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні. Метою Концепції є створення засад для впровадження державної системи доступної та якісної правової допомоги, яка б відповідала потребам суспільства. Відповідно до положень Концепції, *“безоплатна первинна правова допомога впроваджується шляхом поступового розширення переліку адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких утворюється її інфраструктура..*

Безпосереднє втілення ініціативи “Покращення правових можливостей бідних верств населення” відбувається підтримки Інституту Відкритого Суспільства, на території України координується Міжнародним Фондом “Відродження” та реалізується безпосередньо місцевими НУО, які мають значний досвід у правових проектах.

Програма “Верховенство права” Міжнародного Фонду “Відродження”, у співпраці із Міністерством юстиції України, Спілкою Адвокатів України, системно та послідовно надає підтримку громадським організаціям та територіальним громадам у реалізації проектів щодо забезпечення права на правову допомогу. Зокрема, на місцевому рівні в кількох регіонах реалізуються проекти по забезпеченню первинної правової допомоги – Центри надання правової інформації та консультації. Такі проекти працюють у містах Біла Церква та Хмельницький з 2007 року. Мета роботи центрів – надавати клієнтам базову інформацію чи консультації з правових питань. У випадку кримінальних справ Центри допомагають у доступі до адвоката. Вторинна правова допомога - захист від кримінального обвинувачення та/або представництво інтересів у суді, надається в рамках роботи Офісів громадського захисту у містах: Біла Церква, Хмельницький та Харків. Також за сприяння МФВ реалізуються пілотні проекти з медіації. Херсонській області здійснюється пілотний проект за підтримки МФВ по впровадженню елементів медіації в адміністративному процесі. Фонд має досвід підтримки правозахисних ініціатив у віддалених сільських регіонах, зокрема у Новопсковському районі Луганської області проводилися сходи жителів у 17 селах, де були визначені основні правові проблеми місцевого населення і надана допомога у їх вирішенні.

Цей досвід буде використаний для подальшого втілення концепції “Посилення правових можливостей бідних верств населення” в Україні.

Мета та завдання впровадження ініціативи в Україні.

Метою ініціативи є покращення становища людей, що проживають в умовах бідності та соціальної ізоляції, через подолання перешкод реалізації ключових прав, зокрема: право власності, трудові права, підприємницькі права, право на доступ до правосуддя. Необхідно забезпечити зв'язок між

громадянами, що перебувають під впливом соціальної та правової ізоляції та органами, відповідальними у державі за прийняття рішень.

Ключовим завданням є силами місцевих НУО створити інфраструктуру центрів, які надаватимуть консультації громадянам, що мають обмежений доступ до правових можливостей, виявлятимуть системні проблеми та будуть впроваджувати механізми запобігання спірних ситуацій, будуть вести системну просвітницьку роботу з місцевим населенням.

Очікується, що дана діяльність сприятиме громадській активності та залучатиме місцеве населення до свідомого, самостійного підходу до вирішення ситуацій правового характеру. Започаткування проектів у регіонах спрямоване на довгострокову діяльність. Перед кожною проектною командою стоїть завдання зробити Центр невід'ємним осередком міської громади, лобювати можливість фінансування діяльності Центрів з муніципального бюджету.

Одним з успішних прикладів виконання поставлених завдань є робота співробітників Центру в м. Скадовськ. Так, першим кроком на етапі перемовин з міським головою стало підписання Меморандуму про співпрацю <http://www.vgoru.org/modules.php?name=News&file=article&sid=9350>. Далі на розгляд сесії міської ради було розглянуто та ухвалене розроблене партнерами Ініціативи положення про Уповноваженого з прав членів територіальної громади. Через дану муніципальну посаду стане можливим фінансування роботи Центру з муніципального бюджету, а також уникнення політичних ризиків, коли робота Центру залежатиме від діючої міської влади.

Період впровадження проекту на території України поділено на декілька етапів. Під час пілотного, установчого етапу ініціатива реалізовуватиметься на території Луганської та Херсонської областей. В сільських районах областей створено центри безоплатної правової допомоги. На етапі пілоту буде зібрано кількісну інформацію щодо типових звернень, демографічних даних клієнтів, а також способів вирішення конфліктних ситуацій. На основі отриманих даних будуть вироблені механізми розвитку мережі центрів в інших областях України. На даному етапі до Ініціативи долучаться також Центри з надання первинної правової допомоги в містах Біла Церква та Хмельницький. За умови успішної реалізації пілотних проектів діяльність започаткованих центрів під координацією цих НУО буде продовжено на наступний етап.

“Мережева” діяльність центрів під координацією місцевих НУО покликана сприяти самоорганізації місцевих громад задля захисту спільних інтересів і спиратися на підтримку органів місцевого самоврядування.

Структура реалізації проектів в регіонах:

1. **Регіональна консультативна рада** – колегіальний орган, своєрідна платформа для моніторингу та аналізу результатів роботи регіональних проектів; рада уповноважена робити публічні виступи щодо виявлених в ході реалізації правових проблем.
2. **Неурядові організації**, що здійснюють загальний менеджмент проектів, в тому числі й започатковують діяльність локальних Центрів.
3. **Центри** правової інформації та консультації, що працюють як в обласних Центрах, так і в невеликих громадах – районних центрах. Також співробітники Центрів налагоджують роботу мобільних бригад, які здійснюють свої виїзди в села навколишніх районів.
4. **Громади**, активні громадяни, клієнти Центрів.

Протягом терміну реалізації Ініціативи в Україні Програма планує створювати та підтримувати роботу Центрів в інших регіонах України. Також ми орієнтуємося на підтримку окремих правозахисних локальних ініціатив, покликаних сприяти посиленню можливостей місцевого

населення захищати свої права в пріоритетних площинах: доступ до правосуддя, трудові права, право власності, а також започаткування малого бізнесу.

Резюме

Дана ініціатива направлена на сприяння самоорганізації консультативно-просвітницьких громадських осередків. Їхнє завдання полягатиме в:

Надання правової допомоги найбільш вразливим групам населення, які частково або повністю ізольовані від соціальних благ та громадських процесів;

Аналізі спільних проблем та правових ситуацій, з якими стикаються представники конкретної громади, виявлення системних проблем, що потребують привернення уваги як широких мас, так і державних посадовців.

Налагодженні співпраці з місцевими органами самоврядування щодо протидії порушенням прав людини та розробка та превентивних заходів проти порушень прав людини;

Вироблення механізмів громадської мотивації до самоорганізації та вирішення спільних проблем колегіально – регулярне інформування, співпраця з місцевими ЗМІ, проведення громадських заходів, кампаній;

Делегування керування роботою центрів представникам громадських осередків – місцевим лідерам думок, які будуть продовжувати діяльність центрів.