

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.7

**Гляшко О.О.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

**Джуська А.В.**

Національна академія внутрішніх справ

### ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ ЯК СУБ'ЄКТИ ПРАВА НА БЕЗОПЛАТНУ ПРАВНИЧУ ДОПОМОГУ: РЕАЛІЇ СЬОГОДЕННЯ

*У статті розкривається порядок забезпечення конституційного права людини на безоплатну правничу допомогу. Окрему увагу присвячено реалізації даного права такими категоріями населення України, як внутрішньо переміщені особи, розглянуто дотримання і захист їхніх прав та свобод. На цій основі сформульовано пропозиції з удосконалення законодавства в цій сфері та відповідних механізмів реалізації досліджуваного конституційного права людини в Україні.*

**Ключові слова:** правнича допомога, безоплатна правнича допомога, професійна правнича допомога, внутрішньо переміщені особи, захист прав людини, гарантії прав людини.

**Постановка проблеми.** Проблема захисту прав внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) в Україні є досить актуальною, вона залишається в центрі уваги представників влади та усього громадянського суспільства. На жаль, не спостерігається належної уваги до даної проблематики серед представників юридичної науки. Водночас до питань права на професійну правничу допомогу, безоплатну правничу допомогу тощо звертаються вже тривалий час, особливо після внесення відповідних змін до Конституції України, прийняття спеціальних нормативно-правових актів та внесення змін і доповнень до чинного законодавства.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Аналізу забезпечення і реалізації права на професійну правничу допомогу, в тому числі безоплатну, присвячено ряд праць як вітчизняних авторів, так і зарубіжних дослідників. Тут варто відзначити, насамперед, праці таких учених, як: В. Андрусів, В. Букач, С. Бреус, В. Демиденко, Н. Камінська, Р. Куйбіда, Л. Наливайко, М. Лоджук, Р. Мельниченко, В. Панченко, В. Печерський, Н. Сакара, С. Сафулько, О. Синеокий, А. Чебаненко, С. Шевчук, О. Юшкевич, О. Яновська тощо.

В Україні було проведено низку дисертаційних досліджень, присвячених праву на правову (юридичну) допомогу, які вийшли у світ до впровадження у 2016 році конституційно-правової реформи в частині правосуддя, зокрема такими науковцями: Г.В. Галущенко (2001 р.), Т.В. Омельченко (2004 р.), Р.С. Титикало (2009 р.), Є.Ю. Бова (2009 р.), А.І. Грушицький (2012 р.), М.В. Стаматіна (2012 р.), В.М. Ісакова (2013 р.), В.С. Личко (2013 р.), Н.В. Хмелевська (2013.), Ю.Т. Шрамко (2016 р.), Т.Б. Вільчик (2016 р.), І.О. Ємець (2017 р.) та ін.

Хоча, безумовно, порушена нами проблематика не висвітлюється стосовно різних категорій населення, особливо після подій на сході України, Автономній Республіці Крим.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у вивченні порядку реалізації права на безоплатну правничу допомогу окремими категоріями населення України, зокрема внутрішньо переміщеними особами, дотримання і захисту їх прав і свобод, а також розробці пропозицій з удосконалення законодавства в цій сфері та механізмів реалізації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Як відомо, причиною масової внутрішньої мігра-

ції населення України стали окупація Кримського півострова та збройний конфлікт на території Донецької і Луганської областей [1], а також відповідні події в Автономній Республіці Крим.

ВПО (вимушений переселенець) – це громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [2]. Від біженців такі особи відрізняються тим, що не виїжджають за межі країни, громадянами якої є.

Тимчасово окупованою територією визначається: 1) сухопутна територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій; 2) внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територія виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилегло до узбережжя континентального шельфу України, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України; 3) надра під територіями, зазначеними в пунктах 1 і 2, і повітряний простір над цими територіями [3].

Станом на 04.01.2018 р. за даними структурних підрозділів соціального захисту населення Київської міської та обласних державних адміністрацій на обліку перебуває 1 492 100 ВПО з Донбасу і Криму, з них: 442 449 працездатних осіб, 227 723 дитини та 841 928 непрацездатних осіб (осіб з інвалідністю та пенсіонерів). За станом на січень 2017 року чисельність взятих на облік ВПО становила 1 652 769, з них: 467 742 – працездатні особи, 240 995 – діти та 944 032 – непрацездатні особи (пенсіонери та особи з інвалідністю). Як свідчать дані, протягом 2017 року загальна чисельність облікованих ВПО зменшилась на 160 тисяч осіб або 11% у порівнянні з попереднім роком [1].

Але, незважаючи на зменшення чисельності ВПО в Україні, ситуація із забезпеченням їхніх прав, свобод та законних інтересів залишається невтішною. Також залишається актуальною проблема гарантування державою конституційних прав громадянам, які залишилися проживати на тимчасово окупованих та на неконтрольованих територіях [1].

Гарантії прав, свобод і законних інтересів осіб, які переселилися з тимчасово окупованої території України та перебувають на території України на законних підставах, визначаються Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

ВПО, як і кожна інша фізична особа, має право на професійну правничу допомогу, а у випадках, передбачених законом, – і на безоплатну. Це право гарантується статтею 59 Конституції України та є ключовою конституційною гарантією для забезпечення інших прав, свобод та законних інтересів людини (в тому числі права на справедливий суд). Тут варто зауважити, що допомога, яка має правовий характер та надається не адвокатом, а іншим суб'єктом (іншим фахівцем-правником), є правничою (правовою). Якщо ж допомога надається особою правничої професії – адвокатом, то вона є професійною правничою (відповідно до частини першої статті 131-2 Конституції України, для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура) [4].

ВПО, як і всі особи, які перебувають під юрисдикцією України, мають право на отримання безоплатної первинної правничої допомоги (отримання правової інформації, консультацій і роз'яснень із правових питань, допомоги у складенні заяв, скарг та інших документів правового характеру, крім документів процесуального характеру, допомоги в забезпеченні доступу до вторинної правничої допомоги та медіації) [5], це є їх конституційне право. Прийом громадян та надання їм безоплатної первинної правничої допомоги з питання взяття на облік ВПО забезпечують місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень [2].

Ще на початку 2016 року до місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги звернулося 544 ВПО, більшість з яких не підпадали під критерії малозабезпеченості, а тому відповідно до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» не були суб'єктами права на безоплатну вторинну правничу допомогу [6, с. 33].

Втім, вже починаючи з 05.01.2017 р., після набрання чинності Законом України «Про Вищу раду правосуддя», яким, зокрема, були внесені зміни до Закону України «Про безоплатну правову допомогу», а саме: частину першу статті 14 вказаного Закону доповнено пунктами 2-<sup>1</sup> та 2-<sup>2</sup>, відповідно до яких ВПО мають можливість отримувати всі види правничих послуг, передбачених статтею 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» (захист; здійснення пред-

ставництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; складення документів процесуального характеру). А громадяни України, які звернулися із заявою про взяття їх на облік як ВПО, мають можливість отримувати правничі послуги, передбачені пунктами 2 і 3 частини другої статті 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» (здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; складення документів процесуального характеру), з питань, пов'язаних з отриманням довідки про взяття на облік ВПО, до моменту отримання довідки про взяття на облік ВПО [5].

Отже, нині ВПО та громадяни України, які звернулися із заявою про взяття їх на облік як ВПО, є суб'єктами отримання не тільки первинної, але й вторинної безоплатної правничої допомоги.

Реалізація заходів з удосконалення нормативно-правової бази стосовно ВПО, імплементації стандартів щодо захисту ВПО та відповідних процедур, сприяння доступу ВПО до психологічної, медичної, соціальної та правничої допомоги та підвищення рівня їх обізнаності про свої права, а також підтримка ініціатив щодо інтеграції та підвищення спроможності ВПО на рівні територіальних громад здійснювалися відповідно до проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні», який реалізовувався в рамках Плану дій Ради Європи для України на 2015–2017 роки [6, с. 34].

У період з 1 січня по 1 грудня 2017 року до місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги за безоплатною вторинною допомогою звернулося 4359 внутрішньо переміщених осіб та 35 осіб, які звернулися із заявою про взяття їх на облік як ВПО [7].

Найчастіше ВПО зверталися до місцевих центрів з питаннями щодо їх соціального захисту, зокрема порядку отримання різного роду пільг та виплат, передбачених законодавством такої категорії громадян.

Задля надання безоплатної правничої допомоги ВПО та особам, які перетинають лінію розмежування в межах Донецької та Луганської областей, працівники місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги в зазначених областях, починаючи з вересня 2016 року, здійснюють систематичні виїзди до

гуманітарно-логістичних центрів, що розташовані в районах контрольних пунктів в'їзду-виїзду (далі – КПВВ) Донецької та Луганської областей, а також заходи щодо утворення на їх базі дистанційних пунктів доступу до безоплатної правової допомоги, які функціонують на постійній основі. У таких віддалених (дистанційних) точках доступу громадяни можуть отримати правову інформацію, консультації та роз'яснення з правових питань, допомогу в складенні заяв, скарг та інших документів правового характеру. Наприклад, вже з лютого 2017 року Краматорський місцевий центр у співпраці з фахівцями громадських та волонтерських організацій організував роботу дистанційного пункту доступу на території КПВВ «Майорськ».

Працівники місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги серед осіб, які перетинають лінію розмежування в межах Донецької та Луганської областей, проводять інформаційно-роз'яснювальну роботу та розповсюджують інформаційні матеріали (буклети, брошури), що містять правові консультації з питань, які найчастіше хвилюють ВПО.

Так, особи, які перетинають лінію зіткнення, звертаються за отриманням роз'яснень щодо: порядку подачі заяви на оформлення дозволу для переміщення в районі проведення антитерористичної операції (АТО); порядку отримання пенсії іншої особи за довіреністю; відновлення соціальних виплат; оформлення спадщини; отримання свідоцтва про народження дитини українського зразка; відновлення втрачених документів; розірвання шлюбу з особою, яка проживає на тимчасово неконтрольованій території тощо [7].

Крім того, Координаційний центр з надання правової допомоги систематично проводить роботу щодо налагодження співпраці з громадськими правозахисними організаціями, які опікуються питаннями захисту прав ВПО.

В Україні існує низка громадських організацій, які надають ВПО не лише гуманітарну, психологічну, медичну допомогу, здійснюють соціальну, культурну та освітню роботу, але й надають правничу допомогу на безоплатній основі. Наприклад, такими є громадські організації «КримSOS», «Восток-SOS» та благодійний фонд «Станція Харків», створені у 2014 році.

Спираючись на статистичні дані, менше ніж 1% від загальної кількості ВПО звертається за правничою допомогою до центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги. А це свідчить про низький рівень правової поінформованості

(враховуючи соціальну та правову розгубленість ВПО, які змушені були залишити свої домівки), довіри до держави в частині можливостей реалізації своїх законних прав [7].

На наш погляд, більшість ВПО під впливом тяжких життєвих обставин зневірилася в можливості відновлення своїх прав, свобод та законних інтересів та не мають фінансових можливостей для отримання платних консультацій чи послуг юриста. Саме тому нагальним питанням залишається проведення значної кількості правопросвітницьких заходів (інформаційних кампаній), в мережі Інтернет, засобах масової інформації, на зовнішніх рекламних носіях (білбордах, моніторах, плакатах тощо), а також шляхом роздачі інформаційних матеріалів (довідників, буклетів, брошур, листівок тощо) у громадських місцях, закладах, де перебувають чи проживають ВПО, спрямованих на розповсюдження інформації про можливості та шляхи захисту їх прав, поглиблення співпраці з представниками правозахисних організацій в частині забезпечення ВПО безоплатною правничою допомогою.

У цьому аспекті важливого значення набуває створення на базі державних центрів соціальних служб мультидисциплінарних команд фахівців, які працюватимуть на принципах волонтерства, проведення відповідного навчання, організація їх роботи в тісній співпраці з громадськими органі-

заціями, залучення до цієї роботи фахівців з числа ВПО [8, с. 179].

З метою запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод ВПО, створення та підтримання умов, що дають змогу таким особам добровільно, в безпечних умовах та з гідністю повернутися до покинутого місця проживання, або умов для інтеграції ВПО за новим місцем проживання в Україні, важливе значення має співпраця України з іншими державами та міжнародними організаціями.

Рада Європи робить значний внесок у захист ВПО шляхом встановлення стандартів, моніторингу та співпраці, які застосовуються до 47 держав-членів у Європі [9, с. 10].

**Висновки.** Щодо питання захисту ВПО варто наголосити, що воно підпадає під дію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Держава вже сьогодні має створити ефективні інструменти захисту на національному рівні, щоб звернення до Європейського суду з прав людини не розглядалося як єдиний можливий засіб порятунку.

Насамкінець, варто підкреслити, що забезпечення правовим і соціальним захистом українців, які покинули свої домівки через анексію чи воєнні дії, є обов'язком держави та справою всього громадянського суспільства.

### Список літератури:

1. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2017 р. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/&page=3>
2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>
3. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>
4. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 30.09.2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
5. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>
6. Джуська А.В. Надання безоплатної правової допомоги учасникам антитерористичної операції та внутрішньо переміщеним особам в Україні. Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії: матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 22-23 квіт. 2016 р.). Ужгород: Ужгородський національний університет, 2016. С. 32–35.
7. Надання безоплатної правової допомоги ВПО: аналітична довідка. URL: <http://legalaid.gov.ua/ua/holovna/178-hruden-2017/2164-analitychna-dovidka-pro-nadannia-bezoplatnoi-pravovoi-dopomohy-vnutrishno-peremishchenym-osobam>
8. Рекомендації міжнародної науково-практичної конференції «Внутрішньо переміщені особи в Україні: реалії та можливості» (м. Київ, 27 лют. 2015 р. Український соціум. 2015. № 1. С. 175–181.
9. Paraskeva Costas. Protecting internally displaced persons under the European convention on human rights and other Council of Europe standards: a handb. Харків: Pravo, 2017. 130 p.

## **ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ЛИЦА КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВА НА БЕСПЛАТНУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ: РЕАЛИИ СОВРЕМЕННОСТИ**

*В статье рассматриваются порядок обеспечения конституционного права человека на бесплатную юридическую помощь. Особое внимание уделяется реализации этого права такими категориями населения Украины, как внутренне перемещенные лица, соблюдению и защите их прав и свобод. На основании этого сформулированы предложения по совершенствованию законодательства в этой области и соответствующих механизмов для реализации исследуемого конституционного права человека в Украине.*

**Ключевые слова:** правовая помощь, бесплатная юридическая помощь, профессиональная юридическая помощь, внутренне перемещенные лица, защита прав человека, гарантии прав человека.

## **INTERNALLY DISPLACED PERSONS AS THE SUBJECTS OF THE RIGHT TO FREE LEGAL ASSISTANCE: REALITIES OF THE PRESENT**

*The article deals with the procedure for ensuring the constitutional right of the individual to free of charge legal assistance. It is determined that the constitutional human right to professional legal assistance in Ukraine is guaranteed by the Constitution, other normative legal acts of Ukraine, the opportunity of each physical entity to receive legal assistance from an advocate, consisting of solving a problem legal situation in order to effectively realization and protection its rights, freedoms and legitimate interests. This right, firstly, is the fundamental, inalienable right of everyone, which is a set of legal possibilities of the person receiving them as a participant in the legal relationship in which it enters into its social life in order to achieve the set legal goals, and secondly, it serves as a key constitutional guarantee for the implementation and protection of other rights of a person and a citizen (including the right to a fair trial).*

*A system of special features of professional legal assistance is offered, which is characterized by the fact that the latter: 1) is a kind of legal activity; 2) provides for legal content in actions (services); 3) conforms to the principles of the rule of law, legality, independence, preventive, inadmissibility of a conflict of interests, confidentiality, quality, etc.; 4) can be provided on a paid and on a free basis; 5) has aleatory nature; 6) has a legal significance (its consequences play the role of a legal fact).*

*Special attention is devoted to the realization of this right, such categories of the population Ukraine as a internally displaced persons, the respect and protection of their rights and freedoms on the basis of the formulated proposals on improvement of legislation in this area and the relevant mechanisms for the implementation of the constitutional human rights in Ukraine.*

*In accordance with the Constitution of Ukraine, an advocate representing another person in court, as well as protection from criminal prosecution, is the subject of ensuring the human right to professional legal assistance. The law may specify exceptions for representation in a court in labor disputes, disputes concerning the protection of social rights, elections and referendums, minor disputes, as well as in relation to the representation of minors or infants and persons recognized as incapacitated by the court or whose capacity is limited.*

*In order to prevent the emergence of conditions of forced internal displacement of persons, protection of their rights and freedoms, creating and maintaining conditions that allow such individuals voluntarily in safe conditions and with dignity back to the abandoned place of residence, or the conditions for the integration of the new place of residence in Ukraine, the importance is cooperation of Ukraine other States and international organizations. The State now has to create effective tools of protection at national level, to appeal to the European Court of human rights is not seen as the only means of salvation.*

**Key words:** legal assistance, free legal help, professional legal assistance, internally displaced persons, protection of human rights, guarantee of human rights.