

Ключові слова: антитерористична операція, учасник бойових дій, учасник антитерористичної операції, ветеран війни, добровольчі формування.

Mykytiuk D. The issue of legal framework of the notion of «participant in hostilities» in the East of Ukraine

Events that take place in the South of Donetsk and Luhansk regions with the participation of the Russian Federation cause the urgent need to review the current legislation of Ukraine in the military sphere, and to develop the appropriate legislation for regulation of the status of combatants. The article focuses on the scientific and theoretical analysis of the regulatory framework of the notion of «participant in hostilities» in the East of Ukraine in the country's legislation. In addition, was analyzed the correlation between the notions of «participant in hostilities» and «participant in antiterrorist operation»; and also was investigated the range of people who are given the status of participant in hostilities. In the article was proved that «participant in antiterroristic operation» is rather a philological notion than a legal one, despite the fact that in such formulation it is present in the name of State service of Ukraine in the affairs of veterans of the war and participants in antiterrorist operation which is the main specialized coordinating body of the country in the system of executive bodies. In the paper was proved that the Legislator left out the attention of the category of people who are members of volunteer groups, which participate in the United Nation military operation, but who are not included neither in the military and law-enforcement formations of Ukraine that formed in accordance with the laws of Ukraine; nor to volunteer organizations that are subsequently included in the Armed Forces of Ukraine and other military and law enforcement units. As a result, such combatants face problems with the implementation of their rights on the primary stage of identification themselves as combatants after return from hostilities. Finally, in the paper was offered to unify the legal acts for the elimination of conceptual dissonance between the notions «the participants in antiterrorist operation» and «the participants in hostilities», as well as to regulate the mechanism of determination of unknown amount of people from volunteer groups as participants in hostilities that participated in antiterrorist operation in order to bring the Ukrainian legislation in accordance with international standards, to increase their effectiveness and combat capability in the hostilities.

Key words: antiterrorist operation, participant in hostilities, participant in antiterrorist operation, veteran of war, volunteer formation.

УДК 061.1/23:342.7]:340](477)(045)

Олена Петрівна Науменко,

аспірант кафедри теорії,

історії права і держави та конституційного права

Навчально-наукового інституту права

Університету державної фіскальної служби України

ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Постановка проблеми. З огляду на новий етап євроінтеграційних процесів, перебування нашої держави в умовах перехідного періоду, розвиток громадянського суспільства та правової держави, виникнення нових викликів часу – масова вимушена внутрішня міграція українців, проведення антитерористичної операції (далі – АТО) – все більшої актуальності набуває проблематика захисту прав людини і громадянина правозахисними інституціями.

Важливою умовою забезпечення дієвого механізму захисту прав людини та громадянина є визначення місця й ролі правозахисних організацій у системі державних органів та у громадянському суспільстві.

При цьому для концептуальних основ правозахисної діяльності особливе значення має з'ясування понятійно-категоріального апарату, зокрема висвітлення поняття «правозахисна організація», що є широкоживим, але якому приділено недостатньо уваги як на законодавчому, так і на науковому рівнях.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичним підґрунтям статті стали праці вітчизняних і зарубіжних науковців у галузі загальної теорії держави і права та інших галузей права: С. Бойченка, С. Дубенка, О. Карпінської, В. Ковальського, А. Колодія, В. Маляренка, Л. Москвича, А. Олійника, Н. Цимбалюк.

Правовий статус правозахисних громадських організацій і проблеми їх функціонування були предметом наукових досліджень Л. Наливайко, І. Грицай, О. Дніпрова, Є. Захарова, А. Майстренко та інших науковців.

Незважаючи на значну кількість праць, присвячених правозахисній діяльності, питання визначення поняття та видів правозахисних організацій на сьогодні не знайшли належного відображення у науковій літературі.

Мета статті полягає у дослідженні поняття правозахисних організацій та класифікації їх видів.

Основні результати дослідження. Українська громадськість, говорячи про правозахисні організації, здебільшого має на увазі організації громадського спрямування.

Так, до Довідника правозахисних організацій, створених Мережею активістів правозахисного руху, внесено лише громадські правозахисні організації [1].

Відомий правозахисник Є. Захаров теж пов'язує їх лише з громадським сектором і визначає як «особливий вид недержавних неприбуткових організацій, діяльність яких спрямована на утвердження й захист прав і свобод людини, ефективний контроль за їхнім дотриманням державою, її органами і посадовими особами» [2].

Насправді це поняття за своїм змістом є значно ширшим – включає в себе організації як громадського, так і державного інституційного сектору.

Хоча термін «правозахисна організація» досить широко використовується на сторінках інтернет-мережі, під час офіційного та побутового спілкування, але в чинному законодавстві відсутнє його закріплення, немає визначення поняття і загальних критеріїв діяльності правозахисних організацій.

Згадки про правозахисні організації, та й то в певній інтерпретації, є лише в Законі України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян», де ч. 5 ст. 16 суб'єктом подання скарги в інтересах громадянина за його уповноваженням визначено «організацію, яка здійснює правозахисну діяльність» та п. 5 ч. 1 ст. 16 – закріплено право громадянина користуватися послугами «організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку» [3].

На офіційному рівні цей термін був використаний у повідомленні Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про підготовку до створення та видання довідника «Неурядові правозахисні організації України» [4].

У сучасній науковій літературі, на жаль, недостатня увага приділена визначенню поняття правозахисних організацій, а підходи щодо їх класифікації різняться. Відсутність єдиної позиції щодо цього питання, можливо, пов'язано з множинністю підходів до проблеми розмежування понять «правоохорона», «правозахист», «правозахисна» та «правоохоронна діяльність».

Так, А. Олійник визначає основну мету створення правозахисних організацій, їхні види, при цьому власного визначення не надає.

Науковець вважає основною метою створення правозахисних організацій «здійснення діяльності по захисту фізичних і юридичних осіб від правопорушень та зловживань правом з боку суспільства, держави, місцевого самоврядування, недержавних об'єднань людей та окремих фізичних осіб», на основі цього надає визначення правозахисної діяльності у вузькому розумінні: «...вчинки (дії чи бездіяльність) правозахисних органів (державних і недержавних), спрямовані на надання кожній людині і громадянину, їх об'єднанням та юридичним особам правової допомоги щодо припинення порушень права, притягнення винних до юридичної відповідальності, відновлення права і відшкодування спричинених порушенням права збитків» [5, с. 756].

Основними ознаками правозахисної діяльності, на думку вченого, є їхня системність; входження до системи правозахисних організацій, як державних, так і недержавних організацій; спрямованість діяльності на надання правової допомоги; означення цільового спрямування правової допомоги – з метою припинення порушень права, недопущення зловживання правом, притягнення винних до юридичної відповідальності, відновлення порушеного права, відшкодування збитків, завданих його порушенням.

Автор зазначає, що «найбільш загальним групуванням правозахисних органів є їх поділ на державні і недержавні, міжнародні і національні». До державних правозахисних організацій науковець відносить «органи юстиції, органи захисту прав споживачів, Уповноваженого Верховної Ради України із прав людини, міжурядові правозахисні організації», серед недержавних розрізняє: «адвокатуру, недержавних нотаріусів, міжнародні неурядові правозахисні організації та інші правозахисні недержавні організації» [5, с. 757].

Іншої думки дотримуються С. Дубенко та Л. Москвич, які зазначають, що правозахисна діяльність передусім закріплюється за адвокатурою, що є недержавною інституцією та надає правничу допомогу. Це положення, на їхнє переконання, безпосередньо закріплено в Конституції України. Діяльність адвокатури, на думку авторів, є професійною діяльністю щодо забезпечення права на захист від кримінального обвинувачення, представництва іншої особи в суді та надання професійної правничої допомоги [6, с. 12].

Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, органи юстиції дослідники відносять до системи правоохоронних органів, зокрема другої їх групи. Умовно визначаючи дві групи правоохоронних органів, науковці до першої відносять «силові» правоохоронні органи, для яких першочерговим завданням є здійснення саме правоохоронної діяльності, до другої – «контрольно-наглядові, а також органи з правового забезпечення: Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, органи юстиції, прокуратуру, інші контрольні органи, як такі, для яких правоохоронна функція не є основною» [6, с. 14].

Окрему роль вчені відвели Міністерству юстиції та його органам на місцях як державному органу, що «має сприяти розвитку юридичних послуг з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб, надання їм платних послуг правового та технічного характеру» [6, с. 11].

У науковій літературі існують також інші думки з приводу зазначеного питання. Так, колектив авторів на чолі з В. Ковальським до системи правозахисних органів відносить: Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, органи юстиції, нотаріат, адвокатуру [7, с. 248].

Водночас відомий учений В. Маляренко, виокремлюючи три групи суб'єктів правозахисної діяльності, до першої відносить державні органи в особі органів юстиції, Міністерство праці та соціальної політики (нині – Міністерство соціальної політики), Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, органи захисту прав споживачів; до другої – «підприємницькі структури (як приватні підприємці, так і юридичні особи), що надають різні юридичні послуги, наприклад консультації та роз'яснення законодавства, складання юридичних документів, представництво громадян у юрисдикційних установах тощо»; до третьої – «громадські організації (наприклад, об'єднання із захисту прав споживачів, правозахисні організації тощо)» [8, с. 27]. При цьому власне до системи правозахисних органів, на його думку, належать: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, юстиція, Державна судова адміністрація, нотаріат, адвокатура [8, с. 294].

Немає одностайності щодо вказаної проблеми і у зарубіжних учених. Звернемо увагу на позицію російського науковця С. Бойченка, який стверджує, що всі державні органи входять у конституційну систему захисту прав і свобод людини та громадянина, представляють публічний сектор правозахисної структури суспільства та держави, «одні державні органи (наприклад Державна Дума, уряд) здійснюють, зокрема, й правозахисну діяльність, інші (регіональні уповноважені з прав людини) покликані виконувати саме її...» [9, с. 3].

З цією позицією погоджується російська дослідниця Н. Цимбалюк і як доповнення до зазначеного переліку суб'єктів правозахисної діяльності називає громадян країни, кожний з яких володіє правом самостійно захищати свої права і свободи, а також державні установи й організації, недержавні організації будь-якої організаційно-правової форми і різноманітні громадські об'єднання. При цьому до правозахисних суб'єктів відносить і всі правоохоронні органи [10, с. 98].

Вважаємо, що досить цікавим є підхід до класифікації суб'єктів правозахисної діяльності, запропонований О. Карпінською.

Науковець вважає правозахисну діяльність складним, багатоструктурним, соціально-правовим явищем, складовими якої є як державницькі, так і недержавницькі утворення, або ж інститути на межі цих галузей [11, с. 31].

Автор визначає важливим критерієм класифікації суб'єктів правозахисної діяльності *ступінь пріоритетності правозахисної функції в їхній діяльності* та залежно від нього поділяє їх на суб'єкти правозахисної діяльності з основною (титульною) правозахисною функцією та суб'єкти правозахисної діяльності з субсидіарною (додатковою) правозахисною функцією.

До суб'єктів правозахисної діяльності з *основною (титульною) правозахисною функцією* відносять: судові органи, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, органи юстиції, нотаріат, адвокатуру, інституції громадянського суспільства, перш за все громадські об'єднання, які визначили основною метою своєї діяльності правовий захист.

Серед органів державної влади, що здійснюють *правозахисні функції додатково*, поряд з іншими основними функціями (субсидіарно), виокремлює: Конституційний Суд України, Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади, Верховну Раду України, Президента України, органи внутрішніх справ, органи прокуратури [11, с. 213].

Значну увагу поняттю і видам неурядових правозахисних організацій приділили Л. Наливайко, І. Грицай, О. Дніпров.

Дослідники, аналізуючи співвідношення понять «недержавні» та «неурядові організації» через призму теоретико-правового аналізу понять «держава» та «уряд», доходять висновку, що більш коректним буде вживання назви «неурядові організації», ніж «недержавні організації», «оскільки термін неурядова організація вказує на її незалежність від Уряду, тобто колегіального органу держави, який безпосередньо здійснює державне управління країною. Назва «недержавна організація» означатиме не тільки, що організація знаходиться поза межами державної влади, а також і за межами її території» [12, с. 32].

На думку авторів, поняттям «неурядова правозахисна організація» охоплюється будь-яке утворення, засноване не органами державної виконавчої влади, мета створення якого – захист прав як фізичних, так і юридичних осіб», більш широким поняттям є неурядові організації, різновидом яких є неурядові правозахисні організації, які, зі свого боку, складаються з громадських правозахисних організацій та спілок, адвокатури, приватного нотаріату, міжнародних неурядових правозахисних організацій, професійних правозахисних громадських організацій тощо [12, с. 40].

Опрацюючи літературні джерела до статті, ми дійшли висновку, що вітчизняні вчені, аналізуючи поняття та види правозахисних організацій, мають певні розбіжності у трактуванні понять «організація» та «орган».

Для з'ясування цього питання звернемося до тлумачного словника.

В Академічному тлумачному словнику української мови одним із значень слова «організація» є: «Об'єднання людей, суспільних груп, держав на базі спільності інтересів, мети, програми дій і т. ін./ Державна, партійна, громадська і т. ін. установа» [13, с. 739]. Поняття «орган» визначено як «установа, що виконує певні функції в галузі державного управління, контролю, нагляду і т. ін.» [13, с. 738].

У Великому енциклопедичному юридичному словнику за редакцією Ю. Шемшученка, де витлумачено основні поняття і терміни чинного законодавства України, міжнародного та європейського права, в статті, присвяченій поняттю «організація» зазначено: «...особливим видом О. (організацій) є державні органи, тобто О. (організації), які мають закріплені в законодавстві державно-владні повноваження щодо здійснення функцій управління» [14, с. 587].

Таким чином, з урахуванням зазначених вище положень під поняттям «правозахисні організації» можна розуміти організації, що є суб'єктами правозахисної діяльності з основною (титульною) правозахисною функцією.

В основі запропонованого визначення лежить твердження автора щодо якісних характеристик правозахисних організацій як правового явища: це організації – об'єднання людей, суспільних груп на базі спільності інтересів, мети, програми дій тощо; це суб'єкти правозахисної діяльності; правозахисна функція є їх основною (титульною) функцією; особливим видом організацій є державні органи; для державних правозахисних органів предмет їх діяльності може бути законодавчо закріплений як їх завдання або функції саме правозахисного характеру (але на законодавчому рівні це не завжди має місце); для громадських правозахисних організацій обов'язковим є зазначення у статуті організації захисту прав і свобод людини та громадянина як основного напрямку діяльності.

З урахуванням множини визначених науковцями видів суб'єктів правозахисної діяльності, правозахисних організацій ми пропонуємо власну класифікацію правозахисних організацій у вигляді групування за основними ознаками.

Класифікаційна ознака	Види правозахисних організацій
За формою здійснення правозахисної діяльності:	Державні: судові органи; органи юстиції; державний нотаріат; органи захисту прав споживачів; інститут омбудсманів; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Рада бізнес-омбудсмена при Кабінеті Міністрів України та інші. Неурядові: адвокатура; приватний нотаріат; громадські правозахисні організації та спілки; професійні правозахисні громадські організації; міжнародні неурядові правозахисні організації тощо.
За територіальною ознакою:	Міжнародні: міжурядові правозахисні організації; міжнародні неурядові правозахисні організації. Національні Регіональні
За напрямками (за векторністю) правозахисної діяльності:	Багатовекторні Вузькоспеціалізовані (одновекторні)

У запропонованій класифікації об'єктом особливої уваги став інститут безпосередньо уповноважених держави на здійснення правозахисної діяльності суб'єктів. Йдеться про інститут омбудсманів, який відноситься науковцями, зокрема В. Шатіло, до комплементарних інститутів конституційного механізму державної влади, що являють собою «відносно незалежні від держави органи, які частково виконують у межах, визначених законодавством, делеговані їм повноваження, спрямовані на реалізацію функцій держави» [15, с. 358].

Крім Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, посада якого була введена ще у 1997 р. Законом України від 23 грудня 1997 р. «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» [16], в Україні також діють й інші представники інституту омбудсманів, більшість із яких є новоствореними: Уповноважений Президента України з прав дитини (з 2011 р.); Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю (з 2014 р.); Уповноважений Президента України з питань реабілітації учасників антитерористичної операції, які одержали поранення, контузію, каліцтво або інше захворювання під час участі в антитерористичній операції (з 2016 р.); Рада бізнес-омбудсмена при Кабінеті Міністрів України (з 2014 р.); Урядові уповноважені: Урядовий уповноважений з питань гендерної політики (з 2017 р.), Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини (така назва посади – з 2017 р., з 2006 р. до 2017 р. – Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини; з 1998 р. по 2006 р. – Уповноважений у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод), Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю (з 2017 р.), Урядовий уповноважений з питань інвестицій (з 2016 р.) та ін.

Отже, вважаємо, що таке групування правозахисних організацій відповідає запропонованій дефініції досліджуваного поняття, визначає суттєві відмінності основних видів та дає можливість для їхньої систематизації.

Висновки. Таким чином, нами здійснено узагальнення щодо поняття, видів, засад класифікації правозахисних організацій.

З'ясовано, що правоохоронну функцію можуть виконувати лише уповноважені на це державні органи, а правозахисну – як державні, так і не державні (неурядові утворення), або інституції на межі цих галузей.

В основу запропонованого визначення та класифікації правозахисних організацій покладено пріоритетність, визначальність ролі саме правозахисної функції в їхній діяльності.

Вважаємо, що запропоновані в статті положення розширюють наукове уявлення про поняття, класифікацію правозахисних організацій та спрямовують на подальше розроблення вказаної проблематики.

Перспективами подальших наукових пошуків є дослідження видів правозахисних організацій та розроблення на цій основі рекомендацій щодо оптимізації їх діяльності.

Використані джерела

1. Довідник правозахисних організацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hr.activists.net/organszations>.
2. Захаров Є. Ю. Завдання, функції, права і принципи діяльності правозахисних організацій / Є. Ю. Захаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://khpg.org/index.php?id=1084630553>.
3. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
4. Неурядові правозахисні організації України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sd/org/ua/news/php?Id=752>.
5. Правознавство : підручник / А. І. Берлач, С. С. Бичкова, Д. О. Карпенко, А. М. Колодій, А. Ю. Олійник, В. І. Осадчий. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова Єдність», 2008. – 792 с.
6. Організація судових та правоохоронних органів : навч. посіб. : у 2 ч. / Т. Б. Вільчик, П. М. Каркач, А. В. Лапкін та ін. ; за ред. Л. М. Москвич. – Х. : Право, 2016. – Ч. 2 : Основи правоохоронної та правозахисної діяльності. – 364 с.
7. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : навч. посіб. / В. С. Ковальський (керівник авт. колективу), В. Т. Білоус, С. Е. Демський та ін. ; відп. ред. Я. Кондратьєв. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 320с.
8. Малярєнко В. Т. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник / відп. ред. В. Малярєнко. – 3-є вид., випр. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.
9. Бойченко С. И. Правозащитная деятельность прокуратуры Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / С. И. Бойченко. – Белгород, 2009.
10. Цымбалюк Н. И. «Правоохрана» и «правозащита» – идентичности или антиподы в правовом государстве? / Н. И. Цымбалюк // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. – 2015. – № 2. – С. 93–98.
11. Карпінська О. Б. Конституційно-правовий статус суб'єктів правозахисної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. / О. Б. Карпінська. – Ужгородський національний університет. – Ужгород, 2015. – 237 с.
12. Наливайко Л. Р. Неурядові правозахисні організації України: навчальний посібник / Л. Р. Наливайко, І. О. Грицай, О. С. Дніпров. – К. : ХайТекПрес, 2014. – 432 с.
13. Словник української мови : в 11 т. / ред. кол. І. К. Білодід (голова) та ін. – К. : Наукова думка, 1974. – Т. 5: Н–О / ред. А. А. Бурячок, В. О. Винник, Г. М. Гнатюк, П. Й. Горецький. – 840 с.
14. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юридична думка, 2012. – 1020 с.
15. Шатіло В. А. Теоретичні проблеми конституційного механізму державної влади: співвідношення організаційних структур та функцій (вітчизняний і світовий досвід) : монографія / В. А. Шатіло. – К. : Юридична думка, 2017. – 364 с.
16. Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

Науменко О. П. Поняття та класифікація правозахисних організацій

Статтю присвячено дослідженню поняття «правозахисна організація» та проблемі класифікації їх видів. На підставі аналізу наявних трактувань щодо специфіки правозахисної діяльності здійснена спроба сформулювати авторське визначення досліджуваного поняття, окреслити його якісні характеристики. На основі вивчення різноманітних точок зору науковців щодо визначення та класифікації видів суб'єктів правозахисної діяльності, правозахисних організацій, правозахисних органів здійснено класифікацію правозахисних організацій у вигляді групування за основними ознаками.

Ключові слова: правозахисна організація, класифікація, правозахист, суб'єкти правозахисної діяльності.

Naumenko O. The concept and classification of human rights organizations

Article is devoted to a concept research «human rights organization» and a problem of classification of their types. On the basis of the analysis of the available treatments about specifics of human rights activity the attempt to formulate author's definition of the studied concept, to define his qualitative characteristics is made. On the basis of studying of various points of view of scientists concerning types of subjects of human rights activity, human rights organizations, human rights bodies, classification of human rights organizations in the form of grouping on the main signs is carried out. It is found out that only the public authorities authorized on it, and human rights – both state, and not non-state (non-governmental institutions), or institutes on border of these areas can perform law-enforcement function. In a basis of the offered definition and classification of human rights organizations the priority, primordially of a role of human rights function in their activity is assigned. We consider that provisions of article expand scientific idea of the studied concept and direct to further development of the specified perspective. The prospects of scientific researches are studying of types of human rights organizations and development on this basis of recommendations about optimization of their activity.

Key words: human rights organization, classification, legal assistance, subjects of human rights activity.