

DOI 10.31558/2519-2949.2019.4.2

УДК 321.011.5

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1004-3165>**Гапоненко В. А., Національний педагогічний університет
ім. М. П. Драгоманова**

ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ВІЙСЬКОВО-ПОЛІТИЧНОГО КОНФЛІКТУ

У статті розглядаються особливості та суперечності інституційних механізмів захисту прав в умовах військового протистояння в контексті демократизації політичної системи України. Обґрунтовано роль процесу інституціоналізації конфлікту для завершення переходу до демократії у нашій державі.

Визначено основні особливості інституційного забезпечення захисту прав. Це, зокрема, неготовність до захисту прав через відсутність відповідного досвіду, навздогін ний характер захисту прав, що полягає не у створенні гарантій, а відновленні вже порушених прав, нормативні неточності щодо визначення статусу окупованих територій, процедури захисту прав, юридичних наслідків за порушення прав, відсутність в структурі вищих органів державної влади спеціалізованих інститутів з координації процесу забезпечення прав та налагодження у цій сфері співпраці з громадськими організаціями, недостатнє фінансування та вичерпність ресурсів для реалізації задекларованих прав у зв'язку з тривалістю військового конфлікту, практичні складності реалізації, відсутність чіткої програми реінтеграції.

Запропоновано пріоритетні завдання вдосконалення інституційних механізмів захисту прав, зокрема здійснення заходів щодо демократизації політичної системи загалом, інституціоналізації конфлікту, підвищення рівня легітимності інститутів влади, створення вищого виконавчого органу, який забезпечив би злагодженість та комплексність захисту прав, передача частини повноважень і ресурсів щодо захисту прав на місця, розробка довготривалих програм соціального забезпечення та адаптації внутрішньо переміщених осіб, забезпечення необхідної інформаційної підтримки щодо можливостей захисту прав, виховання в душі ідеології миру, толерантності, поліетнічної солідарності, інших демократичних цінностей.

Ключові слова: демократизація політичної системи, військово-політичний конфлікт, захист прав людини, інституціоналізація конфлікту.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На сьогодні функціонування політичної системи України здійснюється в умовах глибокого соціально-політичного конфлікту. Як відомо, це створює ситуацію соціальної напруженості, що перешкоджає формуванню демократичних цінностей та створює загрозу деінституціоналізації демократії.

Населення окупованих територій позбавлене базових прав людини права на життя і безпеку. Внаслідок погіршення соціально-економічної ситуації в країні значно ускладнена реалізація задекларованих прав людини на решті території України. Особливо вразливою категорією виявляються діти, які не в змозі захистити себе самі. Це підриває демократичний устрій та його пріоритетні цінності, створюючи перешкоди для подальшої демократизації. Тому захист прав громадян має величезне значення для збереження перспектив демократизації політичної системи в Україні.

Очевидно, що в умовах політичної нестабільності виникає потреба у додаткових гарантіях прав людини та їхнього відповідного забезпечення. Тому актуальність проблеми інституційного вдосконалення системи захисту прав зростає у світлі сучасних політичних подій в Україні.

Тому **метою** статті є виявлення основних суперечностей інституційних механізмів захисту прав в умовах військово-політичного конфлікту та шляхів їхнього усунення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Джерельну базу дослідження складають аналітичні звіти правозахисних

організацій, публікації М.І. Малихи [1], О.В. Новакової [2], В.А. Явора [3] присвячені проблемам захисту прав громадян на окупованих територіях та внутрішньо переміщених осіб. У них подається вичерпна інформація щодо основних понять, теоретичних засад теми дослідження, суперечностей захисту прав громадян. Також варто відзначити публікацію А.Дакал [4], в якій розкриваються механізми захисту прав в контексті теорії сталого розвитку.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Однак, залишається без відповіді питання про підвищення ефективності впровадження прийнятих правових норм та функціонування відповідних інститутів.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих результатів.

Насамперед, зазначимо, що демократизація об'єктивно створює конфліктогенне середовище через стимулювання багатоманітності інтересів та поглядів: «Введення демократії в розколотих суспільствах лише заохочує націоналізм, етнічні конфлікти і навіть війни. Організувати собі масову підтримку простіше за все на расовому, етнічному чи релігійному ґрунті» [5, с. 117].

Тобто, військове протистояння в Україні засвідчує незрілість демократії, що проявляється у нездатності вирішувати конфлікти в межах політичних інститутів, відсутність системи превентивних заходів для запобігання зростання соціальної напруженості та конфліктного потенціалу, програми антикризових заходів та комунікації. У 2014 році українська влада вперше стикнулася з потребою протистояння зовнішній агресії та усунення військової небезпеки і виявилась не готовою з формально-юридичної та політичної точки зору. Тому до особливостей захисту прав на сучасному етапі можемо віднести необхідність розробляти механізми інституційного захисту прав людини «навздогін», відновлення вже порушених прав.

Як наслідок, прийняті Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [6], Закон України «Про захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [7] не регламентують багатьох питань пов'язаних із захистом прав в умовах збройного конфлікту. Зокрема, правозахисні організації констатують відсутність комплексного та системного підходу щодо участі внутрішньо переміщених осіб в управлінні місцевими справами, належної реалізації житлових прав ВПО, компенсацій за пошкоджене (зруйноване) майно, забезпечення доступу до пенсійних виплат громадян, які проживають на тимчасово окупованій території України, тощо [8].

Також дослідники відзначають численні неточності у законодавстві. Наприклад, згадані нормативні документи містять однакові положення щодо окупованих територій Криму і ЛНР, ДНР. Фактично ж статус цих територій відрізняється [9]. Також прогалиною у законодавстві дослідники вважають відсутність нормативної бази щодо реінтеграції окупованих територій [3].

По-друге, в Україні відсутні спеціалізовані інститути, до обов'язків яких належить захист прав в умовах військово-політичного конфлікту як це характерно для інших пострадянських держав. Так, наприклад, при уряді Грузії існує окреме Міністерство у справах вимушеного переміщення з окупованих територій, а в Азербайджані – Державний комітет по роботі з особами, які вимушено покинули місця постійного проживання [10].

Міністерства Уряду України здійснюють свої повноваження, відповідно до законодавства, лише в межах конкретної галузі. Наприклад, Міністерство освіти і науки України вживає заходів для полегшення переведення громадян з окупованих територій до інших вітчизняних навчальних закладів, Міністерство охорони здоров'я України – для обслуговування у медичних закладах. Однак, на рівні вищих органів виконавчої влади бракує комплексного підходу, розробки довготривалих програм розвитку.

Також як позитивний крок у забезпеченні прав людини в умовах військового конфлікту можна вважати запровадження у секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини посаду представника Уповноваженого з питань дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та створення відповідного структурного підрозділу [11]. Проте, зважаючи на те, що інститут Уповноваженого має, здебільшого дорадчий характер, його діяльність є недостатньо ефективною. Важливим аспектом вдосконалення роботи Уповноваженого є врегулювання питання щодо представників омбудсмена, визначення принципів їх призначення, меж компетенції, розподілення обов'язків. З цією метою було б доцільно запровадити його представництво на місцях.

Здебільшого захист прав людини на окупованих територіях здійснюють громадські організації. Серед найвпливовіших з них можна назвати агентства ООН у справах біженців, яке дуже тісно співпрацює з місцевою владою, іншими агенціями ООН, неурядовими організаціями.

Також істотну роль у врегулюванні ситуації з внутрішніми переселенцями відіграє Федерація профспілок України. Ця організація співпрацює з Міжнародною організацією праці, яка вже має досвід консультативної допомоги країнам з подібними проблемами, зокрема, щодо змін у законодавстві, використання потенціалу створення тимчасових робочих місць для таких осіб, кооперативів та інших можливостей для самозайнятих. Разом з тим, як вказують представники профспілок, їхні можливості допомоги внутрішнім переселенцям обмежені лише працюючими особами, тобто поза їх увагою будуть перебувати багато непрацюючих жінок, дітей, людей похилого віку.

Основна роль у вирішенні соціальних проблем внутрішньо переміщених осіб впала на органи місцевої влади. Саме вони надають людям тимчасове житло, розміщуючи у санаторіях чи готелях, в приватних оселях. Однак, можливості приймаючих громад швидко вичерпуються. Дедалі очевиднішою стає потреба у постійному житлі, розширенні можливостей працевлаштування, а також підтримку громадських і місцевих організацій у розробці довгострокових рішень для людей, які стали внутрішньо переміщеними особами

Для всіх перелічених інститутів гостро стоїть проблема належного фінансування вже розроблених і затверджених державних програм і стратегій, а також необхідність розробки та прийняття дієвого та, що найголовніше – забезпеченого відповідним бюджетом на його виконання Плану заходів з реалізації Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб і впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року [8].

Проведений аналіз дає змогу виділити ключові завдання підвищення ефективності інституційних механізмів захисту прав в умовах військового протистояння.

По-перше, українська влада має здійснювати комплекс заходів спрямованих на демократизацію політичної системи в цілому та підвищення легітимності державних органів зокрема. Неабияке значення у цьому напрямі відіграє створення умов для мирного протесту та конвенційних форм політичної участі. Адже, підтримка радикальних дій, схильність до екстремізму зростає у соціумі, де багато соціально незахищених осіб, в умовах глибокої соціально-економічної та світоглядної кризи, у переламні моменти історії. Зневіра у здатності впливати на владу правовими методами та реалізувати власні інтереси шляхом політичної участі штовхає людину на застосування насильства, агресивні дії у політиці.

По-друге, захист прав на сучасному етапі вимагає удосконалення та уточнення законодавства, із врахуванням перманентного характеру військових дій, перспектив реінтеграції окупованих територій та забезпечення соціальної адаптації населення з метою профілактики загострення соціальних суперечностей в майбутньому. Доцільним видається створення спеціалізованого органу в структурі вищих виконавчих органів влади, що координував би діяльність інших інститутів, забезпечував комплексний підхід у напрямку інституціоналізації конфлікту та подоланні його наслідків. При цьому важливо на державному рівні забезпечувати взаємодію громадських та державних інститутів.

По-третє, актуальною проблемою в контексті захисту прав дитини є пошук ресурсів для реалізації задекларованих у законодавстві можливостей. Важливим елементом її вирішення є соціальний захист населення, у тому числі внутрішньо переміщених осіб, розробка та реалізація програми соціальної адаптації переселенців. Також необхідно докладати зусиль для підвищення ефективності соціальної політики з метою стримування подальших спалахів акцій громадянської непокори, послаблення соціальної напруженості у суспільстві. Як зазначають дослідники на сьогодні цей напрям соціальної політики передбачає усунення ускладнень у призначенні та отриманні соціальних виплат, невинуватених перевірок, подолання непрозорості та неефективності правових норм щодо пошуку житла та роботи [2, 12].

По-четверте, важливим інституційним механізмом захисту прав є поглиблення процесів децентралізації. Місцеві органи вже довели свою адаптивність та здатність швидко реагувати на потреби внутрішньо переміщених осіб. Тому економічне зміцнення регіонів, залучення соціального капіталу на місцевому рівні, покращення соціального становища місцевих громад дасть можливість ефективніше здійснювати ці функції в подальшому. Передача частини повноважень по роботі з внутрішньо переміщеними особами місцевим органам організаційно оптимізувало б ряд адміністративних послуг. Зокрема, оформлення документів щодо громадянства України, посвідчення особи чи її спеціального статусу нині здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших

визначених законодавством категорій мігрантів, за місцем їх перебування. Всупереч цьому питаннями внутрішньо переміщених осіб займаються структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій з питань соціального захисту – від контролю за чисельністю до надання допомоги [3, С. 15]. Тобто, віднесення усіх питань до юрисдикції місцевих органів значно спростило б процедуру отримання допомоги та інших гарантій прав людини.

Нарешті, пріоритетним завданням захисту прав дітей, а також механізму запобігання конфліктів у перспективі має бути проведення виховних заходів з формування у підростаючого покоління демократичних цінностей. Адже, сучасне покоління дітей виростає в атмосфері постійного страху та ненависті, що абсолютно несумісно з ідеями демократії.

В умовах перманентного військово-політичного конфлікту широкі верстви населення відмовляються від частини своїх індивідуальних прав і свобод заради соціальної захищеності. Соціологічні дані демонструють, що цінність безпеки та проблема врегулювання збройного протистояння, терористичних загроз є найбільш значимою для 51,3% громадян у всіх регіонах [12]. Посилюється роль силових структур, директивних рішень та примусових методів вирішення суперечностей, що в умовах перехідного політичного режиму створює передумови для деінституціоналізації демократії.

Найгострішою проблемою функціонування засобів комунікації є забезпечення інформаційної безпеки в Україні. Досвід останніх років зайвий раз підтверджує, що сучасні війни за своїм змістом, насамперед, інформаційні. Безумовним є факт відсутності належного захисту українських громадян від російської пропаганди та засилля популізму у вітчизняних ЗМІ.

За таких умов звернути особливу увагу на методи формування ідеології миру та державотворення в Україні, протистояти використанню наболілих питань в ході політичної риторики та з метою виправдання прорахунків керівництва у здійсненні державної політики, погіршення соціального становища, підвищення рейтингів певних політичних сил.

Військові події засвідчили здатність інтегрувати населення. Факт того, що західні області відправляють найбільше добровольців у зону АТО та приймають постраждалих, забезпечуючи всім необхідним, засвідчують хибність міфу про відмінності Схід-Захід, що нав'язувались популістами протягом усіх років незалежності. Це має стати основою виховання у дітей патріотизму, інтеграції суспільства.

Також з метою підвищення ефективності захисту дітей в умовах військового конфлікту має бути налаштована система інформаційної допомоги батькам щодо можливості захисту своїх прав. Важливо забезпечити переклад українською мовою результатів роботи УВКБ ООН на Сході України, інших міжнародних документів щодо захисту прав дітей, розповсюджувати інформацію не лише через електронні ЗМІ, оскільки люди, що змушені були покинути місце проживання, не завжди мають доступ до мережі Інтернет.

Висновки: Захист прав дітей як складова демократизації політичної системи України в умовах військово-політичного конфлікту вимагає особливої уваги з боку органів державної влади, а відтак – забезпечення додаткових інституційних механізмів для їхнього гарантування.

Новітня історія України продемонструвала неготовність до забезпечення прав дітей у кризових умовах, засвідчила слабку систему інституційного механізму реалізації прав і свобод громадян на території нашої держави, а також відсутність ресурсів, потрібних для задоволення потреб вразливих категорій населення.

В цілому ефективний захист прав дітей тісно пов'язаний з підтриманням загального рівня демократизму політичної системи, забезпечення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, реінтеграції окупованих територій, формування демократичних цінностей в структурі свідомості підростаючого покоління.

Попри наявність всіх правових норм щодо захисту прав дітей та їхню відповідність міжнародним документам, актуальним завданням є удосконалення інституційних механізмів їхньої реалізації, зокрема створення спеціалізованого вищого виконавчого органу, налагодження взаємодії державних та громадських інститутів, поглиблення процесів децентралізації, корегування напрямів діяльності ЗМК.

Бібліографічний список:

1. Малиха М.І. До проблеми сутності поняття «внутрішньо переміщені особи»: державна політика та регіональна практика. *Грані. Політологія.* № 8 (124). 2015. С. 6-14.
2. Новакова О.В. Проблеми та складові соціальної політики української держави щодо окупованих територій Донбасу. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова.*

Серія 22. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. [Відп. Ред. О.В.Бабкіна]. 2018. Випуск 24. С.11-16.

3. Явір В. А. Роль інформаційної політики в реінтеграції України. *Гілея: науковий вісник*. 2017. Вип. 121. С. 239-242.

4. Дакал А. Реалізація прав дітей у контексті досягнення цілей сталого розвитку: Україна. *Evropský politický a právní diskurz*. Volume 6 Issue 1. 2019. С. 87-94.

5. Закария Ф. Будущее свободы: нелиберальная демократия в США и за их пределами. М: Ладомир, 2004. 342 с.

6. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» / Верховна Рада України. URL:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (дата звернення: 3.04.2019).

7. Закон України «Про захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> / Верховна Рада України. (дата звернення: 3.04.2019).

8. Захист прав внутрішньо переміщених осіб: аналіз та рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правової бази / Громадський холдинг “ГРУПА ВПЛИВУ” в партнерстві з громадською організацією «Донбас СОС». URL: https://www.vplyv.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/Group-of-Influence_analyses.pdf (дата звернення: 3.04.2019)

9. Перешкоди в реалізації прав і свобод осіб на окупованій території Кримського півострова та тимчасово невідконтрольованих територіях Донецької та Луганської областей / ГО Центр правових та політичних досліджень «СІМ», ГС Українська Гельсінська спілка з прав людини. Аналітичний звіт. URL: <https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/Zvit.pdf> (дата звернення: 3.04.2019)

10. Войналович І.А., Кримова М.О., Щетініна Л.В. Вимушені переселенці: зарубіжний досвід, стан і реалізація їх прав в Україні. *Соціально-трудові відносини: теорія та практика*. 2014. № 2. С. 250-257.

11. Україні з'явився омбудсмен з переселенців / Інформаційне агентство УНІАН. URL: <http://www.unian.ua/politics/1040056-v-ukrajini-zyavivsvya-ombudsmen-z-pereselentsiv.html> (дата звернення: 3.04.2019).

12. Цінності українців pro et contra реформ в Україні. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/1850963-78799c8650906a9dd662cee6db323ee1.html (дата звернення: 3.04.2019).

References:

1. Maly`ha M.I. Do problemy` sutnosti ponyattya «vnutrishn`o peremishheni osoby`»: derzhavna polity`ka ta regional`na prakty`ka. *Grani. Politologiya*. # 8 (124). 2015. S. 6-14.

2. Novakova O.V. Problemy` ta skladovi social`noyi polity`ky` ukrayins`koyi derzhavy` shhodo okupovany`x tery`torij Donbasu. *Naukovy`j chasopy`s Nacional`nogo pedagogichnogo universy`tetu imeni M.P. Dragomanova. Seriya 22. Polity`chni nauky` ta metody`ka vy`kladannya social`no-polity`chny`x dy`scy`plin*. [Vidp. Red. O.V.Babkina]. 2018. Vy`pusk 24. S.11-16.

3. Yavir V. A. Rol` informacijnoyi polity`ky` v reintegracijy` Ukrayiny`. *Gileya: naukovy`j visny`k*. 2017. Vy`p. 121. S. 239-242.

4. Dakal A. Realizaciya prav ditej u konteksti dosyagnennya cilej stalogo rozvy`tku: Ukrayina. *Evropský politický a právní diskurz*. Volume 6 Issue 1. 2019. S. 87-94.

5. Zakary`ya F. Budushhee svobody: nely`beral`naya demokraty`ya v SShA y` za y`x predelamy`. M: Ladomy`r, 2004. 342s.

6. Zakon Ukrayiny` «Pro zabezpechennya prav i svobod gromadyan ta pravovy`j rezhy`m na ty`mchasovo okupovaniy tery`toriyi Ukrayiny`» / Verxovna Rada Ukrayiny`. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (data zvernennya: 3.04.2019)

7. Zakon Ukrayiny` «Pro zaxy`st prav i svobod vnutrishn`o peremishheny`x osib» URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> / Verxovna Rada Ukrayiny`. (data zvernennya: 3.04.2019)

8. Zaxy`st prav vnutrishn`o peremishheny`x osib: analiz ta rekomendacijy` shhodo vdoskonalennya normaty`vno-pravovoyi bazy` / Gromads`ky`j xoldy`ng “GRUPA VPLYV`VU” v partnerstvi z gromads`koyu organizacijeyu «Donbas SOS». URL: https://www.vplyv.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/Group-of-Influence_analyses.pdf (data zvernennya: 3.04.2019)

9. Pereshkody` v realizacijy` prav i svobod osib na okupovaniy tery`toriyi Kry`ms`kogo pivostrova ta ty`mchasovo nepidkontrol`ny`x tery`toriyax Donecz`koyi ta Lugans`koyi oblastej / GO Centr pravovy`x ta polity`chny`x doslidzhen` «SIM», GS Ukrayins`ka Gel`sins`ka spilka z prav lyudy`ny`. *Anality`chny`j zvit*. URL: <https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/Zvit.pdf> (data zvernennya: 3.04.2019)

10. Vojnalovy`ch I.A., Kry`mova M.O., Shhetinina L.V. Vy`musheni pereselenci: zarubizhny`j dosvid, stan i realizaciya yix prav v Ukrayini. *Social`no-trudovi vidnosy`ny` : teoriya ta prakty`ka*. 2014. # 2. S. 250-257.

11. Ukrayini z`yavy`vsya ombudsmen z pereselenciv / Informacijne agentstvo UNIAN. URL: <http://www.unian.ua/politics/1040056-v-ukrajini-zyavivsvya-ombudsmen-z-pereselentsiv.html> (data zvernennya: 3.04.2019).

12. Cinnosti ukrayinciv pro et contra reform v Ukrayini. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/1850963-78799c8650906a9dd662cee6db323ee1.html (data zvernennya: 3.04.2019).

Haponenko V. A. Institutional mechanisms for the human rights protection in conditions of military and political conflict

The article deals with the peculiarities and contradictions of institutional mechanisms for the human rights protection in the conditions of military confrontation in the context of contemporary Ukraine. The role of conflict institutionalization for completing the transition to democracy in our state is substantiated.

The main features of the institutional support for human rights protection are determined. This is, in particular, the lack of readiness to protect rights due to the lack of relevant experience, the attractiveness of the rights protection which is not the creation of guarantees, but the restoration of already violated rights, regulatory inaccuracies in determining the status of occupied territories, the procedure for protecting rights, legal consequences for violations of rights, the absence of specialized institutes in the structure of the supreme bodies of state power for coordination of the process of securing rights and the establishment of cooperation in this area with public organizations, insufficient funding, and you resources to implement the declared rights in connection with armed conflict duration, practical implementation complexity, lack of a clear program of reintegration.

The priority tasks of improving the institutional mechanisms of human rights protection, in particular, the implementation of measures on democratization of the political system in general, the institutionalization of the conflict, raising the level of legitimacy of the institutions of power, the creation of a higher executive body ensuring coherence and comprehensiveness of the protection of children's rights, the transfer of part of powers and defense resources, are proposed. Main issues of development of long-term programs of social security and adaptation of internally displaced persons, provision an information necessary support for human rights protection are described.

Key words: democratization of the political system, military-political conflict, protection of human rights, institutionalization of the conflict.