

РОЗДІЛ 2 КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ ЯК СУЧАСНА НАУКА

УДК 323.173

СЕПАРАТИЗМ В УКРАЇНІ: ПЕРЕДУМОВИ, ПРИЧИНИ, СПОСОБИ ПРОТИДІЇ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ

SEPARATISM IN UKRAINE: PRECAUTIONS, CAUSES, WAYS OF COUNTERING AND NORMATIVE-LEGAL REGULATION OF COUNTERACTION

Косілова О.І.,

*кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Національної академії Служби безпеки України*

Стаття присвячена актуальній проблемі сучасної України – сепаратизму в її регіонах. Проаналізований зміст поняття «сепаратизм», визначені його різновиди та форми, чинники, що сприяють його поширенню. Здійснене порівняння особливостей сепаратизму в Україні з іншими державами, виявлені спільні ознаки та передумови його виникнення. Проведений аналіз чинного законодавства України у сфері протидії сепаратизму та досліджені способи протидії йому.

Ключові слова: сепаратизм, загроза, правопорушення, юридична відповідальність, методи протидії сепаратизму.

Сепаратизм як ідеологічний, суспільно-політичний, етнічний рух є однією з найбільш гострих загроз національній і політичній безпеці держави, що набуває особливої актуальності у XXI столітті у зв'язку з геополітичними змінами у світі та перерозподілом сфер впливу між новими наддержавами. Проблема сепаратизму – одна з найбільш складних, оскільки безпосередньо пов'язана з питаннями існування держав, зміною їх кордонів та утворенням нових держав. У сучасних умовах сепаратизм становить безпо-

средню загрозу національній безпеці України у зв'язку з гібридною війною, що здійснюється Російською Федерацією на Південно-Східному фронті. Аналізуючи сепаратистські процеси в Україні, статус Автономної Республіки Крим, самопроголошених Донецької народної республіки (ДНР) і Луганської народної республіки (ЛНР), слід знайти причини цих явищ. Саме тому важливим завданням української держави на цьому етапі є формування стратегії протидії сепаратизму. Для цього необхідно розуміти причини його

виникнення, а також чинники, які сприяють його поширенню.

Явище сепаратизму не можна тлумачити однозначно. З одного боку, сепаратизм становить загрозу національній безпеці загалом і політичній зокрема, оскільки дестабілізує політичну систему, порушує територіальну цілісність держави, послаблює економічну, військову міць держави, спричиняє зміни в конституційному ладі. З іншого боку, з позицій міжнародного права, сепаратизм є правом народів на самовизначення та створення самостійної держави.

Дослідженню окремих аспектів сепаратизму присвятили свої роботи М. Баймуратов, О. Бантишев, Ю. Барабаш, А. Баранов, М. Басараб, К. Войтовський, О. Гречко, В. Горенкін, Д. Горовіц, Р. Гріфіц, Н. Гуторова, В. Дівак, С. Дрьомов, Р. Ключник, В. Карташкін, І. Кресіна, О. Крилов, В. Навроцький, В. Погорілко, Н. Романюк, М. Рубашенко, О. Резнікова, М. Розумний, А. Місюра, С. Савойська, Т. Сироїд, В. Тацій, В. Тимошенко, В. Федоренко, В. Федоров, М. Хавронюк, О. Шамара та ін.

Метою статті є аналіз сепаратизму як явища, його проявів у сучасній Україні, дослідження його особливостей і пошук способів протидії йому.

Варіативність визначення поняття «сепаратизм» свідчить про різноманітність підходів до розуміння сутності та змісту цього суспільно небезпечного явища. Сепаратизм склався історично, на підставі переважно етнонаціональної, регіональної чи культурно-релігійної окремішності. У зв'язку із цим учені виділяють такі види сепаратизму: релігійний, етнічний, політичний, расовий; спільною рисою всіх видів сепаратизму є прагнення до відокремлення час-

тини держави від цілого. Із початком ХХ століття сепаратизм почав розглядатися виключно як політичний рух, спрямований на досягнення окремою частиною держави автономії або політичної самостійності, у зв'язку з виникненням нових форм державного устрою, що доволі часто супроводжувалося розпадом наявних політико-адміністративних утворень [1, с. 1180].

На думку українських дослідників О. Резнікової, А. Місюри, С. Дрьомова, К. Войтовського, сепаратизм – явище, що містить загрозу національній безпеці. Він формується під впливом різних чинників, зокрема тих, що пов'язані з процесами трансформації суспільства. Конфлікти найчастіше спалахують тоді, коли загальне соціально-економічне становище в країні різко змінюється на гірше та (або) коли настає політична нестабільність [2, с. 37].

Як зазначають українські дослідники, аналіз міжнародного досвіду засвідчує, що немає єдиного підходу чи концепції, мінімального набору способів і методів боротьби або тактик, які будуть ефективними у всіх випадках і неодмінно призведуть до припинення сепаратистської діяльності. Визначення шляхів урегулювання проблеми збереження територіальної цілісності держави має здійснюватися з урахуванням історичних, культурних, етнічних, релігійних та інших особливостей розвитку регіонів [3, с. 18].

Для виникнення сепаратизму необхідна низка умов, що створюють відповідне підґрунтя. Серед них виділяють такі: неоднорідність населення країни (етнічна, релігійна й інша); нерівномірність економічного, соціального, культурного, демографіч-

ного розвитку окремих регіонів; історичні чинники; не виважена політика центральної влади щодо етнічних меншин і конфесійних спільнот, яка погіршує їхнє становище або сприймається ними як така, що спрямована на позбавлення (порушення) їх прав і свобод. Роль цього фактора може бути штучно перебільшена та може використовуватися зацікавленими силами з пропагандистською метою або для обґрунтування необхідності вжиття радикальних заходів (зовнішній вплив із боку зацікавлених держав, наявність зовнішніх союзників, які надають військову, політичну й інформаційну підтримку сепаратистам тощо) [2, с. 5].

Н. Романюк виділяє такі групи чинників виникнення сепаратизму: економіко-географічні, расові, етнічні, релігійні, релігійно-етнічні, внутрішньополітичні, зовнішньополітичні чинники [6].

Р. Ключник, аналізуючи причини виникнення сепаратистського руху, акцентує увагу на політичному аспекті: «Виникнення сепаратистського руху можливе за наявності двох умов: дискримінації етнічної спільноти з боку державної влади та формування активної політичної еліти, здатної очолити цей рух» [7, с. 121]. При цьому дискримінація може бути як політична, так і економічна. Політична дискримінація означає, що етнічна одиниця позбавлена політичних прав, на відміну від домінуючої більшості. Економічна дискримінація призводить до ситуації «внутрішньої колонії», коли певна частина території перетворюється на своєрідного економічного донора [8, с. 317].

Отже, вибір методів і способів протидії сепаратизму багато в чому залежить від природи такого конфлікту

та стадії його розвитку. У сучасному світі сепаратистські настрої набули значного поширення в багатьох країнах, зокрема в Іспанії, і сконцентровані вони переважно в Каталонії та Країні Басків. Іспанія, як і Україна, унітарна держава. В Іспанії 1 жовтня 2017 р. на території Каталонії відбувся референдум, у якому за незалежність проголосували 90,18% (2 044 038 громадян); проти незалежності – 7,83% (177 547 громадян). При цьому явка склала 43,03% (2 286 217 з 5 300 000 громадян) [9]. Владою Іспанії референдум був проголошений незаконним, оскільки конституцією не передбачена можливість розділу держави, а питання внесення до неї змін і перегляду державного кордону мають вирішуватися на загальнонаціональному референдумі за участю всього населення, а не тільки населенням окремих регіонів. Більше того, Конституція Іспанії надає повноваження уряду призупинити дії регіональної автономії в разі грубого порушення місцевим керівництвом законодавства країни.

10 жовтня 2017 р. один із керівників Каталонії – Пучдемон – виступив у парламенті із заявою та вже ввечері цього ж дня було підписано документ про незалежність Каталонії [9]. Наслідком референдуму про незалежність Каталонії є її фактичний вихід зі складу Іспанії, що означатиме автоматично й вихід Каталонії зі складу Євросоюзу. Реакцією влади Іспанії на проголошення незалежності Каталонії стало ухвалення Сенатом рішення про застосування 155 статті Конституції, яка дозволяє позбавити повноважень каталонський уряд і запровадити в регіоні пряме правління з Мадрида до проведення нових виборів [10].

Аналізуючи проблему виникнення та розвитку сепаратизму в Україні,

слід урахувати низку факторів. Зокрема, як зазначає український дослідник М. Розумний, за своїми об'єктивними характеристиками українське суспільство є досить гомогенним і має насправді значно менше етнічних, конфесійних, соціальних розмежувань, ніж більшість сучасних європейських суспільств. Культурно-історичні відмінності українських регіонів можна цілком зіставити з традиційними поділами регіонів Німеччини, Іспанії, Франції, Італії, і вони точно є значно меншими за відмінності регіонів Російської Федерації чи Казахстану [12].

У чинному законодавстві України відсутнє визначення поняття «сепаратизм». Чинним Кримінальним кодексом України встановлено кримінальну відповідальність за суспільно небезпечні діяння, які містять у собі прояви (ознаки) сепаратизму. Відповідні зміни до Кримінального кодексу України було внесено після прийняття Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України Верховною Радою України» від 08.04.2014 р. № 1183-VII [13]. Зміни передбачають посилення відповідальності за такі правопорушення, як посягання на територіальну цілісність і недоторканність України: «Умисні дії, вчинені з метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України, а також публічні заклики чи розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій» (стаття 110); фінансування дій, учинених із метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України (стаття 110-2) [14].

Кримінальний кодекс України доповнився новою статтею 114-1,

якою встановлюється відповідальність за перешкоджання в особливий період законній діяльності Збройних Сил України й інших військових формувань, утворених відповідно до Закону України: «Перешкоджання законній діяльності Збройних Сил України й інших військових формувань в особливий період карається позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років. Те саме діяння, яке призвело до загибелі людей або інших тяжких наслідків, карається позбавленням волі на строк від восьми до п'ятнадцяти років» [14].

Досить дискусійним залишається питання особливостей щодо законодавчого регулювання проведення референдумів в Україні. Зокрема, референдуми 2014 р., проведені в АРК, Донецькій і Луганській республіках, були нелегітимними, оскільки для цього не було законодавчої бази. В Україні досі не прийнято профільного закону про місцевий референдум, а Закон «Про всеукраїнський і місцевий референдум» від 03.07.1991 р. утратив чинність на підставі прийняття нового Закону «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 р. № 5475-VI.

Як заявив А. Магера, заступник голови Центральної виборчої комісії України, ніякого легітимного референдуму так званої «Донецької республіки» немає й бути не може. Він наголосив, що в Україні референдум може бути або всеукраїнським, або місцевим, причому місцевий референдум може проводитися тільки на рівні сільської, селищної або міської громади [15]. Але з огляду на те, що незаконні референдуми в так званих «ДНР», «ЛНР» і АРК були проведені без законодавчої бази, відсутність вичерпно виписаного механізму не є достатнім запобіжником для уне-

можливлення незаконних плебісцитів. Натомість передбачення чіткого механізму ініціювання та проведення місцевих референдумів дасть достатні підстави для зупинення незаконних рішень.

Аналізуючи причину розгортання сепаратистських процесів в Україні, слід зазначити, що велику роль у цьому відіграла цілеспрямована ідеологічна й інформаційна діяльність Російської Федерації та її агентів в Україні щодо підриву національної єдності та легітимності Української держави. Зокрема, одним із важливих факторів, що спричинив появу сепаратистських настроїв у Східному регіоні та в Автономній Республіці Крим, став інформаційний вплив Російської Федерації на тлі слабого економічного розвитку та дотаційності регіону. Як вважає О. Карпец, до причин виникнення сепаратизму на Сході України належить також соціально-класовий складник, який умисно замовчують. Значна кількість населення неконтрольованої частини Донбасу, принаймні на початку конфлікту, вважала, що виступає проти пануючої в Україні разуючої соціальної несправедливості, проти політичної та майнової нерівності, нарешті, проти експлуататорського класу, за якимсь справедливе, без експлуатації людини людиною, суспільство, яке, на їхню думку, має бути встановлене в «Новоросії» [16]. Таким чином, приєднання до Російської Федерації видавалося частині населення Донецької та Луганської областей шляхом до покращення матеріального становища й асоціювалося з поверненням до колишнього СРСР.

Порівнюючи чинники появи сепаратизму в Україні з тенденціями в інших державах, українські дослідники наголошують, що сепаратизм

на Сході України має низку особливостей.

По-перше, він не є результатом внутрішньодержавного конфлікту на міжетнічному, міжконфесійному або іншому ґрунті. Протягом усієї історії незалежної України на цій території не спостерігалися системні організовані сепаратистські рухи з визначними лідерами та широкою підтримкою з боку населення, також відсутні райони компактного проживання представників окремих народів, етнічної або конфесійної групи.

По-друге, ідеологічні основи такого сепаратизму були розроблені за межами України у вигляді проекту «Русский мир». Організаційне й фінансове забезпечення діяльності квазідержавних утворень «ДНР» і «ЛНР» також здійснюється переважно з території Росії за умови постійного контролю з боку кураторів від ФСБ й уряду РФ. Безпосередню участь у бойових діях на території Донбасу беруть регулярні підрозділи ЗС РФ, що відповідно до міжнародного права розцінюється як неспровокована збройна агресія РФ проти України [3, с. 7].

Для успішного подолання явищ сепаратизму в Україні слід урахувати досвід інших держав у вирішенні таких проблем. Вибір методів і способів протидії сепаратизму багато в чому залежить від природи такого конфлікту та стадії його розвитку. Як зазначають українські дослідники О. Резнікова, А. Місюра, С. Дрьомов, К. Войтовський, методи, що застосовуються державами для збереження територіальної цілісності, можна умовно поділити на два основні типи: ненасильницькі та насильницькі (силові або репресивні).

До ненасильницьких методів можна віднести заходи політичного й еконо-

мічного характеру: надання (розподіл) владних повноважень і відповідно розподіл прибутків; виважена політика щодо регіональних особливостей (мовних, релігійних, історичних, культурних тощо); сприяння економічному розвитку, розвиток інфраструктури, інвестиції в місцеву економіку, створення робочих місць тощо; сприяння місцевій владі у вирішенні нагальних проблем; забезпечення легітимності (зокрема застосування сили) центральних органів влади в сприйнятті місцевого населення; активне залучення місцевого населення до підтримання правопорядку в проблемному регіоні; ефективна інформаційна політика, постійна та цілеспрямована робота з доведення населенню переваг цілісної держави та проблем, що можуть виникати в разі відокремлення регіону; забезпечення міжнародної підтримки цілісності держави; нейтралізація негативного зовнішнього впливу на дезінтеграційні процеси; недопущення створення збройних осередків сепаратистських рухів і переростання конфліктів у збройне протистояння; проведення амністії учасників конфлікту, які складають зброю й припиняють боротьбу, створення системи заохочень і винагород для тих, хто співпрацює з урядом.

Насильницькі (силові) методи можуть включати такі заходи: затримання та притягнення до кримінальної відповідальності за сепаратизм або сприяння сепаратистській діяльності; посилення кримінальної відповідальності; ізоляція кризових районів, насамперед, із метою ускладнення чи унеможливлення отримання бойовиками матеріально-технічної допомоги, застосування режимів військового або надзвичайного станів в окремих районах або на території всієї держави; контроль за внутріш-

ньо переміщеними особами; фізичне знищення центрів підготовки та забезпечення озброєних сепаратистських формувань [2, с. 28].

Застосування насильницьких методів боротьби із сепаратизмом має розглядатись урядом як крайній захід, реалізація якого повинна бути повністю вмотивована та здійснюватися відповідно до законодавства.

Для протидії сепаратизму в Україні слід насамперед відновити контроль органів державної влади над кордоном. Це дозволить блокувати канали матеріального, фінансового, кадрового забезпечення бойовиків, порушити їх системи командування й управління. Ефективні спецслужби та боєздатні збройні сили – суттєвий фактор протидії сепаратизму.

Вибір методів використання силових або несилових заходів залежить від фази конфлікту, оскільки політичні й інші несилові методи врегулювання конфлікту мають застосовуватися повною мірою після завершення активної фази збройного конфлікту й установа стійкого перемир'я (припинення вогню). Під час активної фази збройного конфлікту найбільш ефективними несиловими методами й способами боротьби є ті, що забезпечують прихильність місцевого населення в зоні конфлікту, зокрема шляхом доведення на практиці соціально-економічних і політичних переваг мирного способу життя в складі єдиної держави, урахування потреб місцевого населення під час проведення необхідних реформ тощо.

Важливим і дієвим інструментом подолання сепаратизму в Україні є визначення механізму усунення від участі в місцевих виборах і недопущення перебування на державній, військовій службі, службі в правоохо-

ронних та інших державних органах України осіб, поведінка яких загрожує національній безпеці. Зокрема, такий механізм може передбачати широко використовувану в міжнародній практиці процедуру позбавлення громадянства певних осіб з урахуванням вимог Європейської конвенції про громадянство (Страсбург, 6.11.1997 р.) [2, с. 28–30].

Очевидно також, що успіх в протидії сепаратизму багато в чому залежить від ефективності превентивних заходів, спрямованих на недопущення формування сепаратистських збройних груп, і спроможності держави вибудувувати адекватну внутрішню та зовнішню політику. При цьому під час вирішення проблем сепаратизму, особливо на початковому та завершальному етапах, необхідно максимально прагнути до застосування ненасильницьких політичних методів, інтенсифікувати інформаційну політику в проблемних регіонах, роз'яснюючи переваги стабільної територіальної цілісності країни, а також недоліки чи неможливість відокремлення й утворення нової країни, особливо коли такі дії суперечать законодавству [2, с. 30].

Проведений аналіз змісту, сутнісних характеристик, різновидів сепаратизму та їх особливостей дозволяє зробити деякі висновки.

По-перше, в Україні наявні всі ознаки політичного (регіонального) сепаратизму, що здійснюється на підставі начебто дискримінації територій (економічної, мовної, культурної) із боку центральної влади.

По-друге, в Україні недостатньо розроблена нормативна база для врегулювання цього конфліктного явища. У сучасних умовах є доцільним більш чітко та детально розробити превентивні, каральні й відновлювальні

механізми протидії та запобігання сепаратизму та пов'язаним із ним явищам.

По-третє, подолання сепаратизму в Україні має здійснюватися з використанням усіх методів, урахувавши особливості регіонів (насильницькими, ненасильницькими та превентивними), але перевагу слід надавати все ж таки ненасильницьким, політичним методам. Важливе значення має проведення державою превентивних запобіжних заходів із метою недопущення переростання сепаратистських рухів у збройний конфлікт. Це може передбачати, зокрема, відповідне корегування державної політики, активізацію діяльності спеціальних служб держави тощо.

По-четверте, зважаючи на особливості сепаратизму в Україні, його «гібридний характер», доцільним також є посилення інформаційної, ідеологічної (виховання патріотично свідомої молоді, культивування української мови та культури) і пропагандистської роботи на територіях, на яких фіксуються ознаки сепаратизму, і на потенційно небезпечних територіях.

По-п'яте, запобігання та подолання сепаратизму в Україні значною мірою залежить від забезпечення легітимності державної влади, визнання законності застосування нею сили до населення в разі необхідності. Легітимність державної влади є міцною за умов формування правової держави та забезпечення політичної безпеки. Заходами, що сприятимуть цьому, є зниження рівня корупційності державної влади, забезпечення демократичного, відкритого та законного виборчого процесу, підвищення рівня соціально-економічного забезпечення громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Брокгауз Ф. Малый энциклопедический словарь / Ф. Брокгауз, И. Ефрон. – Т. 3. – СПб. : Брокгауз-Ефрон, 1902. – С. 1180.
2. Резнікова О. Міжнародний досвід боротьби із сепаратизмом: висновки для України : аналіт. доп. / О. Резнікова, А. Місюра, С. Дрьомов, К. Войтовський. – К. : НІСД, 2016. – С. 37.
3. Резнікова О. Деякі законодавчі аспекти протидії сепаратизму в Україні / О. Резнікова, С. Дрьомов // Стратегічні пріоритети. – № 3(40), 2016. – С. 18–25.
4. Сепаратизм [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B5%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%BC>.
5. Баранов А. Сепаратизм в современном мире: политико-территориальный аспект / А. Баранов // Человек. Сообщество. Управление. – 2005. – № 3. – С. 108–123.
6. Романюк Н. Сепаратизм як суспільно-політичне явище сучасності / Н. Романюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://internationalconference2014.wordpress.com/>.
7. Ключник Р. Сепаратизм як світова мегатенденція сучасності / Р. Ключник // Політичний менеджмент. – 2011. – № 6. – С. 120–128.
8. Політологічний енциклопедичний словник. – К. : Генеза, 1997. – 400 с.
9. Catalonia referendum: Does the region want to leave Spain? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bbc.com/news/world-europe-29478415>.
10. Іспанський уряд розпочав пряме правління в Каталонії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dw.com/uk>.
11. Балканський півострів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/>.
12. Розумний М. Виклики національного самовизначення : [монографія] / М. Розумний. – К. : НІСД, 2016. – 196 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Rozumnyy_druk-915a0.pdf.
13. Про внесення змін до Кримінального кодексу України : Закон від 08.04.2014 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 23, ст.867 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1183-18>.
14. Кримінальний кодекс України, Закон від 05.04.2001 р. № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page>.
15. Магера А. Референдум «Донецької республіки» є нелегітимним / А. Магера [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ipress.ua/news/referendum_donetskoj_respubliki_ie_nelegitymnym__tsvk_62288.html.
16. Карпец А. Сепаратизм в Україні та його соціальні причини / А. Карпец [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eizvestia.com/uk/politika-ukr/full/706-separatizm-v-ukraini-ta-jogo-socialni-prichini>.

Статья посвящена актуальной проблеме современной Украины – сепаратизму в ее регионах. Проанализирована сущность понятия «сепаратизм», определены его виды и формы. Проведен сравнительный анализ особенностей сепаратизма в Украине и в зарубежных странах, определены общие черты и причины его возникновения. Проанализировано законодательное урегулирование противодействия сепаратизму в Украине и исследованы способы противостояния ему.

Ключевые слова: сепаратизм, правонарушение, угроза, юридическая ответственность, методы противостояния сепаратизму.

The article is devoted to the actual problem of modern Ukraine – separatism in its regions. The content of the concept of “separatism” is analyzed, its varieties and forms are determined and factors contributing to its spread. A comparison of the features of separatism in Ukraine with other states has been made, common signs and preconditions for its occurrence have been revealed. The analysis of the current legislation of Ukraine in the field of counteraction to separatism is carried out and methods of counteraction to it are investigated.

Key words: separatism, threat, offense, legal liability, methods of counteracting separatism.