

УДК 323.1

**І. О. КРЕСІНА**

**ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ  
ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ СЕПАРАТИЗМУ В УКРАЇНІ<sup>1</sup>**

*Аналізуються правові механізми запобігання та протидії сепаратизму. Автор доходить висновку про обмеженість їх використання в регіоні, охопленому сепаратизмом, через відсутність контролю на окупованій території Криму та Сході країни.*

**Ключові слова:** сепаратизм, національна безпека, етнополітика

**Кресина І.О. Правовые механизмы предупреждения и противодействия сепаратизму в Украине**

*Анализируются правовые механизмы предупреждения и противодействия сепаратизму. Автор приходит к выводу об ограниченности их использования в регионе, охваченном сепаратизмом, из-за отсутствия контроля на оккупированной территории Крыма и Востоке страны.*

**Ключевые слова:** сепаратизм, национальная безопасность, этнополитика

**Kresina Iryna. The Legal Mechanisms of Preventing and Combating Separatism in Ukraine**

*The legal mechanisms of preventing and combating separatism in Ukraine are analyzed. An author concludes that it is impossible to use them in the region involved in separatism because of lack of control over the occupied territory of Crimea and Eastern Ukraine.*

**Key words:** separatism, national safety, ethnopolitics.

Спалах сепаратизму в Україні внаслідок політичної кризи кінця 2013–2014 років поставив на порядок денний напрацювання принципово нових ефективних правових механізмів запобігання та протидії сепаратизму. Безумовно, сепаратизм як політико-правове явище не слід розглядати спрощено і обмежуватися виключно правовими засобами протидії йому. І більшість дослідників поділяють таку позицію. Так, В. Горенкін, пропонує концептуальне осмислення сепаратизму з позицій політичної

---

© КРЕСІНА Ірина Олександрівна – доктор політичних наук, професор, завідувач відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

<sup>1</sup> Стаття підготовлена в рамках наукового проекту «Політико-правові механізми запобігання сепаратизму в демократичному суспільстві» в межах державної цільової програми «Гуманітарні технології як чинник суспільних перетворень в Україні»

науки, наполягає на багатогранності феномену: його можна трактувати в історичному, соціальному, філософському, правовому і навіть психологічному змісті. Дослідник розглядає сепаратизм як комплексний процес, виявляючи найбільш важливі елементи феномену та відстежуючи їх взаємозалежність і взаємообумовленість. Він визначає сепаратизм як явище, обумовлене етнічними, політичними, соціально-економічними, культурними та іншими проблемами, а також прагненнями регіону до політичного відділення від решти території держави або підвищення свого правового статусу в межах держави<sup>1</sup>.

Довгий час перед національною безпекою України, зокрема перед її етнополітичною підсистемою, так гостро не поставало викликів, подібних до сепаратизму, дезінтеграції, анексії сусідніми державами окремих регіонів. Україна вважалася відносно благополучною державою, етнічні чинники загострення етнополітичної ситуації не викликали серйозної стурбованості в законодавця. Натомість науковці, аналізуючи та прогнозуючи дію загроз національній безпеці держави за участю етнічного чиннику, наголошували на їх актуальності. Зокрема О. Полтораков стверджував, що система забезпечення національної безпеки України не готова повною мірою адекватно реагувати на нові виклики етнополітичного характеру з огляду на її технократизм, що є викликом дегуманітаризації підходів до політики безпеки та дегуманізації стратегії безпеки. Дослідник називав головною загрозою для системи національної безпеки України дію принципово нових викликів, з якими держава не стикалася раніше<sup>2</sup>.

В свою чергу Н. Ціцуашвілі підкреслював, що у зовнішньому просторі навколо України спостерігаються тенденції, які потенційно є джерелами загроз національній безпеці. До викликів етнополітичної сфери дослідник відніс самопроголошені державні утворення на територіях суверенних держав, небезпечні прецеденти визнання деяких з них іншими державами, що стало стимулом для процесів регіонального сепаратизму. Аналізуючи безпекове середовище, Н. Ціцуашвілі резюмує, що етнополітичні конфлікти поблизу України, ймовірність втягування України до участі в них, їх поширення на територію України, прояви сепаратизму та дезінтеграції в пострадянському регіоні залишаються основною зовнішньою загрозою етнополітичній безпеці України<sup>3</sup>.

Науковці одностайні – потенційні етнополітичні загрози національній безпеці можуть трансформуватися в реальні за певних, несприятливих умов – соціально-політичної кризи, втручання сусідніх держав, поглиблення етнокультурного розколу держави. Протягом 22 років незалежності державі вдавалося уникати настільки несприятливих умов, які могли б загострити дію вищезгаданих викликів етнополітичній безпеці держави. Однак політична криза 2013-2014 років, Євромайдан, ротація влади під тиском вуличних протестів стали передумовою втручання Російської Федерації під приводом захисту прав росіян та російськомовних українців, порушення суверенітету України, анексії Криму та підтримки проявів сепаратизму на Сході України. З огляду на втрату Автономної Республіки Крим, на територію якої вторглися війська РФ, надали підтримку нелегітимній, самопроголошеній владі автономії в організації незаконного референдуму

про вихід АРК зі складу України та приєднання до Росії, можемо констатувати повну неготовність держави до нових викликів національної безпеки та територіальної цілісності. Адже сепаратизм в Криму досяг поставленої нелегітимною владою мети – завершився анексією регіону України сусідньою державою, яка має національну більшість на території півострова: росіяни становлять 58,3% населення.

На відміну від швидкої анексії Криму, збройна боротьба з проявами сепаратизму на Сході та Півдні України забрала сотні людських життів як з боку військових, так і мирного населення; завдала значних матеріальних збитків економіці державі. Самопроголошені за підтримки Російської Федерації Донецька та Луганська народні республіки діють не в правовому полі – тероризують місцеве населення (позбавляють життів, власності, нерухомого майна) на власний розсуд без застосування жодних правових механізмів. Головними засобами боротьби з проявами сепаратизму на озброєнні України стали: силові – Антитерористична операція, розгорнута в Луганській та Донецькій областях; політичні, зокрема міжнародні, механізми тиску на Російську Федерацію, яка постачає ДНР та ЛНР зброєю, військовою технікою, фінансами та найманцями, що мають досвід збройної боротьби. До останніх механізмів належать міжнародні санкції, накладені на прохання України ЄС, США та іншими державами на Російську Федерацію та її окремих громадян, причетних до анексії Криму та спонсування тероризму в Україні.

Зокрема Міністерство закордонних справ України неодноразово закликала міжнародну спільноту вжити негайних і рішучих дій, щоб зупинити агресію Росії проти України та світового порядку і доводило, що країна має справу саме з експортом російського тероризму, сепаратизму на територію України. “Необхідно спільними зусиллями змусити Кремль припинити постачання терористів і зброї на територію України, відкликати російських диверсантів, щоб відновити мир і стабільність в регіоні”, – наполягало зовнішньополітичне відомство України<sup>4</sup>. Зі свого боку Україна дотрималася Женевських домовленостей, які можна класифікувати як політичні механізми врегулювання етнополітичної ситуації в Україні. Таку назву отримали чотиристоронні переговори за участі дипломатичних представників України, ЄС, США та Росії від 17 квітня 2014 року, на яких було досягнуто домовленостей про утримання від будь-яких форм насильства, екстремізму, залякування або провокаційних дій; звільнення захоплених споруд в Україні та амністії протестувальників. Однак їх виконують не всі сторони – ООН звинуватила Російську Федерацію в недотриманні Женевських домовленостей, про що свідчить погіршення ситуації на Сході України, підтримання РФ сепаратизму та екстремізму в Луганській та Донецькій областях<sup>5</sup>. Очевидно, що без підтримки Росії сепаратизм в Україні не набув би таких масштабів та розмаху – проголошення квазідержавних утворень, їх виходу зі складу України.

Наразі повернемося до правових механізмів запобігання та протидії сепаратизму в Україні, які є предметом цього дослідження. Зауважимо, що попри свою дієвість та обов'язковість – правові засоби боротьби з цим феноменом не є найчастіше застосованими державами в активній фазі про-

тидії сепаратизму. Наприклад, В. Дівак взагалі не зараховує їх до найпоширеніших методів боротьби з сепаратистськими проявами, до яких, на її думку, належать а) силові (збройна боротьба проти сепаратистів та оголошення їх терористами, насильницька асиміляція) та б) інституційні, які поділяються на територіальні (федерація, автономія, регіоналізація), політичні (розширення представництва меншин, які вимагають самостійності через виборчу систему), та поступова асиміляція<sup>6</sup>.

Незначний рівень застосування правових механізмів боротьби з проявами сепаратизму в його активній фазі пояснюється їх неефективністю, обумовленою неможливістю застосування на територіях, охоплених сепаратизмом. Український досвід 2014 року підтверджує слушність цього припущення. Приміром, в Криму правоохоронні структури повністю підкорялися самопроголошеній владі, тому не виконували закони України та нормативно-правові акти центральної влади, спрямовані на блокування сепаратизму. Йдеться, зокрема про указ в.о. Президента України про незаконність обрання С. Аксьонова, який був одним з тих, що забезпечили вихід півострова зі складу України, головою Ради міністрів АРК<sup>7</sup>; рішення ЦВК про незаконність загальнокримського референдуму через відсутність законодавчої бази його забезпечення та ін. Аналогічна ситуація спостерігається в Луганській та Донецькій областях – правоохоронні органи та силові структури не контролюють регіон достатньо мірою, щоб забезпечити виконання українського законодавства на його території. Також спостерігається лояльність місцевих працівників силових структур до самопроголошеної влади – вони були помічені в наданні підтримки сепаратистам. Навіть притягнення до відповідальності одного з ініціаторів Донецької Народної Республіки (самопроголошеного народного губернатора Донеччини) П.Губарєва виявилось неможливим. Фігуранта було затримано, йому інкримінували ч.1 ст. 109 (дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади), ч.2 ст. 110 (посягання на територіальну цілісність і недоторканність України) та ст. 341 (захоплення державних або громадських будівель чи споруд) Кримінального кодексу України. Однак сепаратиста довелося звільнити в обмін на трьох заручників, співробітників спецпідрозділу СБУ “Альфа”, яких утримували та катували в полоні в м. Слов’янськ.

Правові механізми демонструють свою дієвість та ефективність 1) на превентивній стадії – запобігання сепаратизму, а також 2) в умовах збереження за центральною владою та правоохоронними органами контролю територій, охоплених сепаратизмом. Навздогінне запровадження нових правових механізмів боротьби з сепаратизмом не демонструє такої ефективності. Це також підтверджує досвід боротьби з сепаратизмом в Україні 2014 року. Зокрема, Генпрокуратура України визнала самопроголошені Донецьку Народну Республіку (ДНР) і Луганську Народну Республіку (ЛНР) терористичними організаціями. Однак, щоб припинити діяльність цих незаконних утворень в Україні, судового рішення недостатньо, доводиться фактично вести проти них війну – таку назву серед експертів отримала Антитерористична операція з огляду на кількість залученої техніки, зброї, військових та кількість загиблих.

Якщо над Луганською та Донецькою областями ще можна буде встановити контроль, то забезпечити дію законодавчого поля на території Криму, що наразі входить до складу РФ, практично неможливо. Україна не визнала анексії півострова, надавши йому статус тимчасово окупованої території шляхом прийняття Закону України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України”<sup>8</sup>. Ст. 1 нормативно-правового акту визначає тимчасово окуповану територію України невід’ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України. Однак забезпечити реалізацію всіх його положень не території Криму, в першу чергу гарантувати права та свободи громадян, які проживають на тимчасово окупованій території, Україна не зможе. Тому відповідальність за порушення визначених Конституцією та законами України прав і свобод людини на тимчасово окупованій території покладається на Російську Федерацію як на державу-окупанта відповідно до норм і принципів міжнародного права.

Намагаючись зупинити поширення сепаратизму на прикордонні до ДНР та ЛНР області, Україна значно посилила відповідальність за прояви сепаратизму, внівши відповідні зміни до Кримінального кодексу України<sup>9</sup>. Від часу набуття ними чинності 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 караються позбавленням волі на строк від 3 до 5 років (ст.110); державна зрада – діяння, умисно вчинене громадянином України на шкоду суверенітету, територіальній цілісності та недоторканності, обороноздатності, державній, економічній чи інформаційній безпеці України – від 12 до 15 років (ст. 111); диверсії та шпигунство – від 10 до 15 років ув’язнення (ст. 112, 113). Втім, закономірним залишається питання – чи є можливим на даному етапі притягнення винних в цих злочинах (сепаратизмі) до відповідальності на території ДНР і ЛНР? Очевидно, що увага до проявів сепаратизму, впровадження політики запобігання цьому явищу, мала бути пильнішою на попередніх етапах державотворення України. Адже спроби проголосити Південно-Східну Автономну Республіку на базі цих областей вже мали місце раніше в 2004 році у вигляді протесту проти Помаранчевої революції. Це мало стати попередженням та обумовити прискіпливішу увагу до етнополітично проблемного регіону зокрема, та проблеми сепаратизму в країні в цілому.

Наразі зрозуміло, що протидія сепаратизму не мала належного рівня відображення та імплементації в правовому полі України. Це підтверджує аналіз законодавства сфери національної безпеки та сфери етнонаціональних відносин. Наприклад, Закон України “Про основи національної безпеки України” визначає реальними та потенційними загрозами національній безпеці України ті виклики, які на нинішньому етапі призвели до дестабілізації етнополітичної ситуації, сепаратизму, дезінтеграції держави та анексії її території. Зокрема, у ст. 7 нормативно-правового акту у зовнішньополітичній сфері згадується: посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку

інших держав; спроби втручання у внутрішні справи України з боку інших держав. У сфері державної безпеки – розвідувально-підбивна діяльність іноземних спеціальних служб; загроза посягань з боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, права і свободи громадян; можливість незаконного ввезення в країну зброї, боєприпасів і засобів масового ураження; спроби створення і функціонування незаконних воєнізованих збройних формувань та намагання використати в інтересах певних сил діяльність військових формувань і правоохоронних органів держави; прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України. У воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону України – нелегальна міграція; можливість втягування України в регіональні збройні конфлікти чи у протистояння з іншими державами; нарощування іншими державами поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося. У внутрішньополітичній сфері – порушення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина; можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин та релігійних громад; загроза проявів сепаратизму в окремих регіонах України<sup>10</sup>.

Як свідчать прояви сепаратизму, наразі в Україні ми спостерігаємо сукупну дію вищезгаданих чинників. І хоча Закон України “Про основи національної безпеки України” був прийнятий понад 10 років тому, він вже тоді передбачав ймовірність виникнення цих новітніх загроз національній безпеці України, але для їх нейтралізації практично нічого зроблено не було. З цього випливає, що головний нормативно-правовий акт сфери національної безпеки залишився рамковим, політичним документом – адже система запобігання та протидії згаданим у ньому загрозам не було організована та забезпечена належним чином суб'єктами забезпечення національної безпеки України, до яких належить Президент України, Верховна Рада України, РНБО, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Служба безпеки України, правоохоронні органи, суди, прокуратура, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування (ст.9). Нагадаємо, що саме до їх компетенції належать основні функції забезпечення національної безпеки, а саме: вироблення і періодичне уточнення Стратегії національної безпеки України і Воєнної доктрини України, доктрин, концепцій, стратегій і програм у сфері національної безпеки, планування і здійснення конкретних заходів щодо протидії і нейтралізації загроз національним інтересам України; створення нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування системи національної безпеки; постійний моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються в політичній, соціальній, економічній, інформаційній, воєнній та інших сферах, релігійному середовищі, міжетнічних стосунках; прогнозування змін, що відбуваються в них, та потенційних загроз національній безпеці; систематичне спостереження за станом і проявами міжнародного та інших видів тероризму; прогнозування, виявлення та оцінка можливих загроз, дестабілізуючих чинників і конфліктів, причин їх

виникнення та наслідків прояву; розробка науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень з метою захисту національних інтересів України; запобігання та усунення впливу загроз і дестабілізуючих чинників на національні інтереси; локалізація, деескалація та врегулювання конфліктів і ліквідація їх наслідків або впливу дестабілізуючих чинників (ст.10).

Однак, як свідчить трансформація практично всіх вищезгаданих загроз національній безпеці, передбачених Законом України “Про основи національної безпеки України”, з потенційних в реальні та їх концентроване відображення в сепаратизмі – належного виконання цих функцій протягом 10 років дії Закону не спостерігалось. Це підтверджує і те, що Закон України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” 2010 року, прийнятий з метою розбудови державності, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони, не містить жодної згадки про загрози етнокультурного розколу, деконсолідації, дезінтеграції та сепаратизму. Безумовно, окремі його механізми опосередковано сприяють запобіганню цих явищ, однак рівень імплементації та реалізації нормативно-правового акту залишився недостатнім. Навіть в уточненій в 2012 році Стратегії національної безпеки України під назвою “Україна у світі, що змінюється” ми спостерігаємо зменшення уваги до загроз втручання сусідніх держав, дезінтеграції України та сепаратизму, порівняно з Законом України “Про основи національної безпеки України” та попередньою редакцією Стратегії. Так, у безпековому середовищі було визначено лише одну тенденцію – виникнення самопроголошених квазидержавних утворень на територіях суверенних держав, поява небезпечних прецедентів визнання іншими державами деяких із цих утворень, що стало стимулом для процесів регіонального сепаратизму, – яка відповідає стану реальних загроз національній безпеці України на сьогодні<sup>11</sup>.

Неврахування новітніх загроз, в тому числі етнополітичної дестабілізації в окремих регіонах України, можливих проявів сепаратизму на етапі запобігання цих явищам за допомогою правових, політичних, етнополітичних механізмів призвело до таких трагічних для України наслідків – втрати Криму, контролю над Східними областями, війни, людських жертв та матеріальних збитків. На нинішньому етапі на перший план виходять – політичні, в тому числі міжнародні, та силові засоби протидії сепаратизму. Застосування правових механізмів, норм українського законодавства в регіонах, охоплених сепаратизмом, обмежене через відсутність або неможливість встановлення контролю на окупованій території Криму та Сході країни.

1. Горенкин В. Сепаратизм: феномен и понятие / В. Горенкин // Ученые записки ТНУ. – 2001. – Т. 14(53), №. 1. – С. 35. 2. Полтораков О. Стратегічне співтовариство в системі владно-політичних відносин в Україні / О. Полтораков // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К.: Український центр політичного менеджменту, 2010. – Вип. 19. – С. 75. 3. Цицуашвілі Н. Етнополітична безпека: внутрішні виклики в умовах поліетнічності / Н. Цицуашвілі // Політологічний вісник. – К., 2011. – Вип. 53. – С. 273. 4. Заява МЗС України щодо чергового факту збройної агресії проти України з території Російської Федерації [Електронний ресурс] / Офіційний сайт

Міністерства закордонних справ України. – Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1460-zajava-mzs-ukrajini-shhodo-chergovogo-faktu-zbrojnoji-agresiji-proti-ukrajini-z-teritoriji-rosijsykoji-federaciji>. 5. *ООН*: женевські угоди не виконуються [Електронний ресурс] / ВВС. – Режим доступу: [http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news/2014/04/140430\\_ukraine\\_un\\_debate\\_ak.shtml](http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news/2014/04/140430_ukraine_un_debate_ak.shtml). 6. Дівак В. Сепаратизм як феномен сучасної політики: політологічні та правові аспекти: монографія / Дівак В. – К.: Логос, 2010. – С. 97. 7. *Указ* Президента України №187/2014 «Про Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим» [Електронний ресурс] / Офіційне Інтернет-представництво Виконуючого обов'язки Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/16577.html>. 8. *Закон* України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>. 9. *Кримінальний кодекс* України // ВВР України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131. 10. *Закон* України «Про основи національної безпеки України» // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351. 11. *Стратегія* національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється», затверджена Указом Президента України від 8 червня 2012 року № 389/2012 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/389/2012>.

УДК 323.172; 323.22; 323.26

**Є. В. ПЕРЕГУДА, С. Д. МІСЕРЖИ**

## **ОСОБЛИВОСТІ ПРОБУДЖЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА СХОДІ УКРАЇНИ**

*Кризові події на сході України – пряме продовження Євромайдану в частині пробудження громадянського суспільства. Активність останнього проаналізовано в контексті концепції «несоціального капіталу» як чинник ескалації насилля. Більшість населення регіону не підтримує радикалізму, але не має наміру йому протистояти.*

**Ключові слова:** громадянське суспільство, громадські організації, лідери, конфлікт, радикалізм, насилля.

**Перетуда Е.В., Мисерджи С.Д. Особенности пробуждения гражданского общества на востоке Украины**

*Кризисные события на востоке Украины – прямое продолжение Евромайдана в части пробуждения гражданского общества. Активность последнего проанализирована в контексте концепции «несоциального капитала» как фактор эскалации насилия. Большинство населения региона не поддерживает радикализма, но не намерено ему противостоят.*

**Ключевые слова:** гражданское общество, общественные организации, лидеры, конфликт, радикализм, насилие.

**Pereguda E., Miserzhy S. The features of the Awakening of Civil Society in Eastern Ukraine**

*The crisis events in eastern Ukraine is a direct continuation of Euromaydan in the context of the awakening of civil society. The activity of the latter is analyzed in the context of «non-*

---

© ПЕРЕГУДА Євген Вікторович – доктор політичних наук, доцент, завідувач кафедри політичних наук Київського національного університету будівництва і архітектури

© МІСЕРЖИ Світлана Дмитрівна – кандидат політичних наук, доцент кафедри філософії та соціології Національного медичного університету ім. О.О. Богомольця