

and may affect ethnicity (indigenous population factor, previous experience of statehood) and / or territory (territorial isolation factor).

**Key words:** secessionism, ethnicity, language, territory, identity, state disintegration.

УДК 321.01

**В. В. ДІВАК**

## **БОРОТЬБА ЗА ТЕРИТОРІАЛЬНУ ЦІЛІСНІСТЬ УКРАЇНИ: ПОШУК ШЛЯХІВ ВИХОДУ З КРИЗИ**

*Боротьба за територіальну цілісність України: пошук шляхів виходу з кризи*

*The struggle for the territorial integrity of Ukraine: searching for ways out of the crisis*

*Аналізуються причини виникнення сепаратистських рухів в Україні та пошук шляхів забезпечення територіальної цілісності держави.*

**Ключові слова:** сепаратизм, територіальна цілісність, федералізація, автономізація, регіоналізація, національний проєкт.

**ГДивак В.В. Борьба за территориальную целостность Украины: поиск путей выхода из кризиса**

*Анализируются причины возникновения сепаратизма в Украине и необходимые шаги для сохранения территориальной целостности государства.*

**Ключевые слова:** сепаратизм, территориальная целостность, федерализация, автономизация, регионализация, национальный проект.

**Divak Viktoria. The struggle for the territorial integrity of Ukraine: searching for ways out of the crisis**

*The article analyzes the causes of separatism in Ukraine and the necessary steps to preserve the territorial integrity of the state.*

**Key words:** separatism, territorial integrity, federalisation, autonomy, regionalization, national project.

Основними причинами загострення етнічного і політичного екстремізму (або сепаратизму) в будь-якій країні є тривалі періоди соціально-економічної нестабільності, що супроводжуються, з одного боку, посткризовою соціальною диференціацією громадян, що виникає на останньому етапі кризи, запеклою боротьбою за владу, по-

силенням соціальних і міжнаціональних протиріч під впливом зростаючої злочинності, а з іншого боку – недосконалістю системи державного управління і низькою ефективністю роботи правоохоронних органів, а також відсутністю надійних механізмів правового захисту населення.

Етноконфліктологія типовими причинами сепаратизму визначає: взаємні територіальні претензії етносів; боротьба етносу за свій політичний статус у рамках єдиної держави; етнорелігійне різноманіття держави; нерівномірний економічний розвиток регіонів; захист політичних цінностей; вимоги раціонального використання ресурсів; прагнення позбутися старих образ; демографічний фактор – нерівномірне розміщення населення в багатонаціональних державах, а також порівняно високий приріст населення окремих етнічних груп, обмежений життєвий простір; збереження культурних і національних цінностей; розмежування сфер геополітичного та економічного впливу в світі, що сприяє знаходженню альтернативного центру геополітичного тяжіння; неефективність міжнародних механізмів із запобігання сецесіям, громадянським конфліктам і збереження територіальної цілісності держав<sup>1</sup>.

За стратегічними цілями сепаратистські рухи можуть бути у формах: сецесії – відділення з метою створення власної держави; іредентизму – відділення частини території з метою приєднання її до сусідньої держави; енозісу – відділення з метою приєднання до держави, де проживає основна частина однойменного етносу; деволюції (автономізації) – збільшення політичних і економічних прав регіону в межах держави. До речі, у сучасній науці до цього часу не існує однозначної думки проте, чи можна вважати процеси деволюції (автономізації) проявами сепаратизму, оскільки деволюція означає передачу (делегування) центральними органами влади частини своїх повноважень органам влади адміністративно-територіальних одиниць, де уряд зберігає відповідальність за основні напрями політики і законодавство в усіх сферах. Класичним прикладом деволюції є відносини між Англією і Шотландією, де процес автономізації розпочався в 1999 році. Водночас, слід мати на увазі, що сепаратизмом (сепаратистською ідеологією) часто називають вимоги додаткових прав з боку регіональних (національних) еліт або автономності прийняття рішень у певних сферах.

Розглянемо ситуацію, що склалася в Україні сьогодні. На жаль, дуалізм свідомості українських громадян щодо питань НАТО, ЄС, СЕП, російської мови, ОУН – УПА має об'єктивні причини і знаходиться в історико-культурному, внутрішньополітичному і зовнішньополітичному аспектах. Це пояснюється, насамперед, різною історичною долею регіонів України. Так, західна Україна в історичній ретроспективі входила до складу різних державних утворень – Галицько-Волинське князівство, Річ Посполита, Австро-Угорська імперія, СРСР. Схід та Південь з моменту заселення та промислового освоєння тяжіли до Російської імперії та СРСР. З цього приводу видатний політолог А. Лейпхарт зазначав, що «Україна – вельми типовий приклад «роз'єданого суспільства». У таких випадках потрібно думати про нові способи надання автономії групам, які розкидані по всій державі, однак не хочуть втрачати своїх прав. Якщо автономію не можна надати на основі географічного принципу, тобто надати автономію конкретному регіону, де ця група сконцентрована, тоді .... у містах із змішаними групами повинні бути школи, які викладають українською мовою, і повинні бути школи, де викладають російською мовою»<sup>2</sup>.

Аналіз типових причин сепаратизму свідчить, що для України загалом і Донбасу зокрема, актуальним, та й то з суттєвими застереженнями, може бути лише нерівномірний економічний розвиток регіонів, а також захист та збереження політичних, культурних і національних цінностей. Отже, з формальної точки зору причини саме для *сецесії* Донбасу на початку 2014 року в Україні були відсутні, оскільки дискримінації за мовними, культурними і національними ознаками, принаймні на державному рівні, не було. Що стосується нерівномірного економічного розвитку, то всі регіони України отримували субсидії з державного бюджету.

Для ситуації, що склалася в Україні на початку 2014 року, і у результаті яких виникли невідконтрольні центральній владі окремі території Донбасу, більш характерні інші ознаки дезінтеграції (*а не сецесії!*) держави, на які вказав А. Макаричев у статті «Вплив зарубіжних концепцій на розвиток російського регіоналізму: можливості та межа запозичення», а саме: наявність регіонів, яким притаманне почуття «регіональної ідентичності»...; вимоги культурної автономії (мова, культура, релігія, збереження місцевих традицій

тощо); артикуляція економічних інтересів (податкова політика, торгівля, можливість виходу на зовнішні ринки тощо); наявність політичних вимог, визначених як перерозподіл повноважень між центром і регіоном; сепаратизм за умови наявності ідеології, який у більшості випадків може відбуватися у формі сецесії та іредентизму<sup>3</sup>. Останній пункт «сепаратизм за умови наявності ідеології, який у більшості випадків може відбуватися у формі сецесії та іредентизму» свідчить, що для відділення частини держави від материнського тіла потрібна, як мінімум, *політична ідеологія*. Однак, теза «ми не підтримуємо державний переворот у Києві, тому відділяємося», навряд чи «потягне» на ідеологічні засади побудови окремої держави.

Загалом, спостерігаючи за процесами, які відбуваються в країнах, де окремі етнічні (політичні) меншини вимагають незалежності, можна виділити ряд аспектів, реалізація яких може призвести до виникнення нових держав. По-перше, етнос (нація), що претендує на державний статус, повинен мати свої власні незалежні політичні інститути, які зможуть забезпечити існування нового державного утворення. Наявність таких політичних інститутів передбачає також наявність політичної еліти, яка зможе управляти і контролювати. По-друге, громадяни такого державного утворення повинні мати свою «*власну національну ідентичність*», яка дасть змогу іншим державам і націям зрозуміти, що населення цієї частини країни чимось відрізняється від них. Тут взагалі складно, якщо взагалі можливо, пояснити іншим державам і націям чим населення на Донбасі відрізняється від населення, наприклад, центральної України. Та й з наявністю політичної еліти у так званих «ДНР» і «ЛНР» поки що «не складається». Інша справа, що «вимоги культурної автономії (мова, культура, релігія, збереження місцевих традицій тощо); артикуляція економічних інтересів (податкова політика, торгівля, можливість виходу на зовнішні ринки тощо); наявність політичних вимог, визначених як перерозподіл повноважень між центром і регіоном», на нашу думку, не можуть бути причиною військових дій.

Тому, вважаємо, що однією з основних причин сепаратистських рухів на Донбасі є намагання донецької і луганської еліт через шантаж центральної влади виторгнути певні преференції для власного

бізнесу і особистого політичного впливу в державі. Не останню роль у тому, що сталося на Донбасі, зіграло зовнішнє втручання, а саме «захист російських братів» з боку Російської Федерації. Як наслідок, маємо такий собі варіант «теорії керованого хаосу» - створення конфліктних ситуацій, які згодом переростають у збройні конфлікти, локальні та громадянські війни, що призводять до розмивання національного суверенітету держави і гуманітарної катастрофи для мирного населення, а лідери держав поступово перетворюються на маріонеток та потрапляють у залежність від політики та ідеології великих світових акторів.

До речі, поки що мало хто звертає увагу на такий принциповий момент як ідеологічно-світоглядні засади. Самопроголошені «ДНР» і «ЛНР» позиціонують себе як «народні» республіки «без олігархів». Однак, не є секретом, що на територіях Луганської і Донецької областей, частково невідконтрольних Україні, колишня регіональна еліта зберегла і більшу частину свого бізнесу, і політичний вплив. Отже, у перспективі на цих територіях ще виникнуть конфліктні ситуації з цих питань. Крім того, на нашу думку, лідери так званих «ДНР» і «ЛНР» добре розуміють, що ні Донецька, ні Луганська «республіки» навіть в їх сучасних адміністративних кордонах у межах України, не зможуть існувати як самостійні держави. Тому пошук шляхів розв'язання конфлікту відбувається з обох боків.

Аналіз застосування інституційних методів подолання сепаратистських настроїв у різних країнах свідчить, що найбільш ефективними сьогодні є територіальні (федералізація, автономізація, регіоналізація) і політичні методи – забезпечення всебічної підтримки національних меншин, а також адекватна виборча система, яка б забезпечувала належну участь її представників у політичному житті країни.

Розглядаючи федералізацію, автономізацію і регіоналізацію як методи подолання сепаратизму, слід зазначити, що на сучасному етапі розвитку федералізація України об'єктивно неможлива, оскільки на вибір форми державного устрою завжди впливає історична традиція, а в Україні останні

150 років переважала традиція об'єднання українських земель. Крім того, країна сьогодні не має фінансово-економічних ресурсів, які дозволили б проведення такої перебудови державного устрою, в

міжнародній практиці поки що відсутні прецеденти перетворення унітарної держави на федеративну, а також критерії визначення суб'єктів федерації, які повинні бути утворені.

Ще одним методом збереження територіальної цілісності держави є автономізація. В Україні фахівці розглядають переважно дві форми автономії – національно-територіальну та національно-культурну, хоча у західній юридичній науці, як правило, розглядають три форми автономії – персональну, корпоративну та територіальну. Наприклад, Європа схиляється до територіальних автономій, а не національних, оскільки там давно зрозуміли, що автономія, побудована за етнічними ознаками, має суттєві недоліки, особливо в багатонаціональних країнах. Так, надання автономії окремій етнічній меншині одразу ж викликає невдоволення інших, що в переважній більшості випадків призводить до дезинтеграції країни. Крім того, якщо національна автономія є ще й територіальною, то в ній з'являються нові меншини, тобто виникає ефект «матрешки», що досить яскраво позначився в ситуації з виходом Косово з складу Сербії, де вже серби стали національною меншиною.

Національно-територіальна автономія надається етнічним групам, які компактно проживають в межах держави і вважаються корінними етносами на даній території. Ця форма автономії передбачає широке внутрішнє самоврядування етнічної групи в межах однієї держави. Водночас, існують національно-територіальні автономії, які утворюються не за етнічними ознаками, а за певними історичними, культурними, релігійними, побутовими особливостями. Ще одна форма автономії – національно-культурна, надається національним меншинам і має екстериторіальний характер. Вона передбачає право етнічних груп на збереження і розвиток своєї власної культури, мови, релігійної самобутності, утворення громадських об'єднань з метою вивчення рідної мови, подальшого розвитку національних культурних традицій, національної літератури, засобів масової інформації. Національно-культурна автономія є актуальною для країн, де проживає велика кількість етносів. Ураховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що для України, де лише українці і росіяни є найбільш чисельними етносами, на нашу думку, автономізація не зможе вирішити існуючі сьогодні проблеми України.

То що ж робити потрібно зробити для припинення збройного конфлікту і збереження єдності держави? По-перше, центральній владі слід прийняти той факт, що проблеми сепаратизму неможливо вирішити збройним шляхом – так чи інакше потрібно шукати точки дотику. Для цього потрібно зупинитися і, як мінімум, вислухати один одного. По-друге, доцільно проаналізувати досвід інших країн, які стикалися з такими проблемами.

На нашу думку, слід звернути увагу на те, що країни розвинутої демократії, намагаючись вирішити проблеми власної територіальної цілісності, використовують регіоналізацію, як метод подолання політичних та економічних диспропорцій у своєму розвитку. Звичайно, що як у будь-якого явища регіоналізація має свої сильні та слабкі сторони. Так, вона може зробити центральну владу більш ефективною через передавання на регіональний рівень частини власних повноважень і задовольнити вимоги суспільства до самоврядування. Водночас, регіоналізація може мати і суттєвий конфліктогенний потенціал, оскільки сама є результатом суперечностей між центром та регіонами. Крім того, активна регіоналізація за певних умов може сприяти виникненню сепаратистських рухів, що викликає цілком логічне занепокоєння на загальнодержавному рівні управління. Однак, з іншого боку, саме регіоналізація дає можливість ефективно управляти територіями, тобто ключовим питанням тут є перерозподіл функцій і повноважень між центром і регіонами. *Питання полягає лише в прийнятних для всіх сторін компромісів і домовленостей.*

Велику роль у процесі регіоналізації відіграє економічний фактор. В Україні історично склалося так, що окремі регіони (області) в своєму економічному розвитку мали і мають різні центри тяжіння або кооперації. Так, західна Україна, Закарпаття і частково Одеська область співпрацюють з прикордонними територіями Польщі, Румунії, Угорщини, Словаччини, Болгарії (тобто країнами – членами ЄС), Луганська, Харківська, Донецька, Херсонська, Миколаївська – більше орієнтуються на Російську Федерацію, однак, на жаль, фактично відсутня ефективна співпраця на регіональному рівні в межах України. На нашу думку, *саме відсутність ефективної внутрішньої кооперації між окремими регіонами в середині України є однією з головних перешкод на шляху об'єднання держави, а відсутність ці-*

лісного національного проекту розвитку, змушує регіони формувати «власні» проекти, що може за певних обставин провокувати сепаратистські настрої.

Слід наголосити, що регіоналізацію не можна ототожнювати з федералізацією, оскільки регіони як адміністративно-територіальні одиниці в унітарних децентралізованих державах не володіють обмеженим суверенітетом, як за умови федеративного устрою, а виконують лише адміністративні функції щодо ефективного врядування на певній території.

Один з фахівців конституційного права Т. Вюртенбергер з приводу регіоналізації зазначав, що «запровадженню інституту регіональної автономії в колишніх централізованих країнах, як, наприклад, Франція або у країнах Центральної та Східної Європи, постійно дорікають тим, що вона (регіональна автономія), мовляв, може сприяти сепаратистським тенденціям, особливо у регіонах з культурними та етнічними особливостями. Ті, хто висувають такі докори, зазвичай забувають про ту обставину, що саме вдало проведена регіоналізація, надаючи право на власне законодавство та самоврядування, може протидіяти сепаратистським тенденціям. Більше того, це якраз та ситуація, коли між окремими регіонами або ж між всіма регіонами, з одного боку, та державою, з іншого, встановлюється настільки тісні економічні та політичні стосунки, що питання про відокремлення взагалі знімається з політичного порядку денного. Таким чином, регіоналізація ні в якому випадку не становить загрози державній цілісності, а, навпаки, сприяє ефективній інтеграції держави в цілому»<sup>4</sup>.

Отже, досвід багатьох європейських країн, де в другій половині ХХ – на початку ХХІ століття досить гостро постали проблеми сепаратизму, свідчить, що для вирішення питань єдності країн центральні уряди так чи інакше змушені розв'язувати проблеми продуктивної взаємодії між центром та регіонами, правами і функціями регіонів, пошуку оптимальних шляхів для ефективного використання ресурсної бази регіонів. Проблема регіоналізації для нашої держави є актуальною через наявність об'єктивних розбіжностей між регіонами, пов'язаних з різним історичним, економічним та культурно-мовним минулим, тому вирішити комплекс зазначених проблем можливо через запровадження процесів регіоналізації, яка



повинна проводитися на основі адміністративно-територіальної реформи та запровадження реального місцевого самоврядування на основі унітарної децентралізованої держави.

Водночас, слід мати на увазі, що проблеми сепаратизму не вирішуються на основі прецеденту. Кожна країна, яка стикається з таким явищем, намагається вирішувати ці питання на основі власних політичних та соціокультурних традицій і відповідно до рівня розвитку демократії, застосовуючи такі методи нейтралізації сепаратистських проявів, як федералізація, автономізація, регіоналізація. Однак аналіз результатів застосування цих методів свідчить, що, на жаль, жоден з них не може остаточно вирішити ці питання.

1. Дівак В. В. Сепаратизм як феномен сучасної політики: політологічні та правові аспекти / Дівак В.В.. – К. : Логос, 2010. – С. 25-26. 2. Лейпхарт А. Независимость – не лучшее решение / А. Лейпхарт // Русский Журнал. – 2010. – № 2 (44). – С. 3. 3. Макаричев А. С. Влияние зарубежных концепций на развитие российского регионализма: возможности и пределы заимствования [Электронный ресурс] / А. С. Макаричев. – Режим доступа : (<http://www.prof.msu.ru/publ/book/round3.htm>) 4. Вюртенбергер Т. Історія та легітимізація децентралізованої держави / Вюртенбергер Т. // Проблеми трансформації територіальної організації влади: зб. матеріалів та документів / [наук. редактор : М. Пухтинський]. – К. : Атіка, 2005. – С. 495.

### **Divak Viktoria. The struggle for the territorial integrity of Ukraine: searching for ways out of the crisis**

The main reasons for the aggravation of ethnic and political extremism in any country there are long periods of social and economic instability, accompanied, on the one hand, the post-crisis social differentiation of citizens that occurs at the final stage of the crisis, fierce power struggle, increasing social and ethnic conflicts in the growing influence of crime, on the other hand - the imperfect state management system and low efficiency of law enforcement, and the lack of reliable mechanisms of legal protection.

For strategic purposes separatist movements may be in the form of: Secession - department to create their own state; irredentism - division of the territory in order to join it to a neighboring country; enosis - Department for accession of the state, where the main part of the same ethnic group; devolution (autonomy) - increasing political and economic rights of the region within the state.

Analysis of typical causes of separatism indicates that for the whole Ukraine and Donbas particularly important, and that with considerable reservations can only be unequal economic development, and the protection and preservation of political, cultural and national values. So, from a formal point of view is reason for secession Donbass at the beginning of 2014 in Ukraine were absent because of discrimination based on lin-

guistic, cultural and ethnic grounds, at least at the state level, was not. As for the uneven economic development, all regions of Ukraine received subsidies from the state budget.

Watching the processes that take place in countries where some ethnic (political) minorities demanding independence, can provide a number of aspects whose implementation could lead to new states. Firstly, ethnos (nation), which claims to national status, should have their own independent political institutions that can ensure the existence of a new state formation. The presence of political institutions also provides for the political elite that could manage and control.

Secondly, the citizens of this state formation should have their "own national identity" that will allow other states and nations understand that the population of this part of the country somehow different from them. It generally difficult, if not impossible, to explain to other states and nations than in the Donbas population differs from the population, for example, central Ukraine. And with the presence of political elites in the so-called "DNR" and "LNR" has not "composed".

Therefore, we believe that a major cause of separatist movements in the Donbas is to try Donetsk and Lugansk elite through blackmail the central government to bargain for some preferences for their business and personal political influence in the state. Not least is what happened in the Donbas, played by external intervention, namely "the protection of Russian brothers" of the Russian Federation.

Leaders of the so-called "DNR" and "LNR" well aware that neither Donetsk or Lugansk "Respublika" even in their modern administrative borders within Ukraine will not be able to exist as an independent state. Therefore, finding ways to resolve conflict occurs on both sides.

Analysis of the use of institutional methods of overcoming separatist sentiments in different countries shows that the most effective today is territorial (federalization, autonomization, regionalization) and political methods - provide comprehensive support national minorities and adequate electoral system that would ensure appropriate participation of its representatives in the political life.

It should be noted that the western democracies, trying to solve the problems of its own territorial integrity, regionalization is used as a method of overcoming the political and economic imbalances in its development. At the same time, regionalization can have a significant conflict potential, because she is the result of contradictions between the center and the regions. However, regionalization makes it possible to effectively control the territories, that is the key issue here is the redistribution of functions and powers between the center and the regions. The only question is acceptable to all parties and compromise agreements.

The problem of regionalization for our country is relevant because of objective differences between regions related to different historical, economic, cultural and linguistic past, so to solve complex of these problems is possible through the implementation process of regionalization, which should be based on administrative-territorial reform and the introduction of real local self-government based on decentralized unitary state.

**Key words:** separatism, territorial integrity, federalisation, autonomy, regionalization, national project