

Явір В.А.

Особливості та труднощі напрацювання політики реінтеграції України

Аналізується політика реінтеграції тимчасово окупованих територій України, особливості її напрацювання. Серед них виокремлено: недостатній рівень наукового розроблення явища; необхідність врегулювання етнополітичного конфлікту та стримування збройної агресії; відсутність цілісної стратегії реінтеграції тимчасово окупованого Криму та Донбасу, що гальмує напрацювання законодавчої бази та породжує колізії у визначенні правового статусу тимчасово окупованих територій.

Ключові слова: реінтеграція, етнонаціональна політика, етнополітичний конфлікт, сепаратизм, дезинтеграція, тимчасово-окуповані території.

Анализируется политика реинтеграции временно оккупированных территорий Украины, особенности ее формирования. Среди них выделены: недостаточный уровень научной разработки явления; необходимость урегулирования этнополитического конфликта и сдерживания вооруженной агрессии; отсутствие це-

лостной стратегии реинтеграции временно оккупированного Крыма и Донбасса, что тормозит создание законодательной базы и порождает коллизии в определении правового статуса временно оккупированных территорий.

Ключевые слова: реинтеграция, этнонациональная политика, этнополитический конфликт, сепаратизм, дезинтеграция, временно-окупированные территории.

The policy of reintegration of temporarily occupied territories of Ukraine, features of its formation are analyzed. Among them are: insufficient level of scientific development of the phenomenon; the need to resolve the ethno-political conflict and confront armed aggression; the absence of a coherent strategy for the reintegration of the temporarily occupied Crimea and the Donbas, which harms the creation of a legislative base and causes conflicts in determining the legal status of temporarily occupied territories.

Key words: reintegration, ethnonational policy, ethno-political conflict, separatism, disintegration, temporarily occupied territories.

УДК 323.1

Явір В.А.,
кандидат політичних наук, науковий співробітник
Інституту держави і права імені
В.М. Корецького
Національної академії наук України

Явище етнополітичної реінтеграції є порівняно новим, малодослідженим концептом в українській політології, незважаючи на те, що питання реінтеграції окупованих територій Донбасу і Криму понад три роки стоїть на порядку денному етнонаціональної політики держави. Найчастіше поняття реінтеграції вживається в контексті політичних дискусій, значно рідше стає об'єктом наукових розвідок та досліджень [1; 2].

Після анексії Криму та окупації частин Донецької та Луганської областей у 2014 р. Україна не напрацювала системної, послідовної стратегії політики реінтеграції окупованих територій, яка вимагає розроблення комплексу заходів, орієнтованих на повернення цих регіонів до єдиної правової, політичної, соціальної, етнокультурної, економічної системи країни. Особливості та труднощі, які виникають на шляху формування політики реінтеграції, потребують наукового дослідження.

Україна – не єдина держава, яка має досвід етнополітичної дезинтеграції та бере участь в етнополітичному конфлікті, зазнаючи при цьому анексії та окупації. На пострадянському просторі кілька держав вже опинилися в такій етнополітичній ситуації. Молдова, Грузія, Азербайджан втратили частини своїх територій внаслідок агресивної зовнішньої етнонаціональної політики Російської Федерації, спрямованої на розчленування та ослаблення сусідніх держав пострадянського простору. Вивчення зарубіжного досвіду в межах дисертаційного дослідження допоможе напрацювати максимально дієву модель етнонаціональної політики

для реінтеграції Донбасу і Криму, що дасть змогу Україні в перспективі повернути їх, відновивши територіальну цілісність держави.

Тому виникла нагальна необхідність напрацювання комплексної політики реінтеграції тимчасово окупованих територій у межах етнонаціональної політики України. Відновлення політико-правових, етнокультурних та соціально-економічних контактів з окупованими територіями має спиратися на стратегію або концепцію реінтеграції, що вказує на актуальність досліджуваної проблематики. Питання реінтеграції окупованих територій Донбасу і Криму – це питання відновлення територіальної цілісності держави, збереження України у визначених Конституцією та визначених міжнародною спільнотою кордонах.

Із часом реінтеграція перетворюється на завдання переважно внутрішньої політики, а саме державної етнонаціональної політики України. Як перед владою України, так і перед українським суспільством нині стоїть вибір – починати реінтегрувати Україну, тобто вже працювати в площині практичної реалізації над возз'єднанням територій, які держава втратила в процесі гібридної війни і тиску Росії, чи відтермінувати цю проблему на невизначений час. Ця дилема має стратегічний, визначальний для державотворення зміст. Як науковцями, так і практикою етнополітичних відносин доведено: чим більше минає часу після дезинтеграції або сепаратизації територій незалежної держави під зовнішнім тиском чи за прямої участі іншої держави, тим примарнішими є перспективи

возз'єднання і тим більше зусиль і ресурсів доведеться застосувати з метою повернення цього регіону [3].

Щоб уникнути помилок Молдови, яка в 1990-х і 2000-х рр. навіть за міжнародної підтримки не змогла з огляду на багато обставин врегулювати Придністровський конфлікт та повернути втрачені внаслідок дезінтеграції території, напрацювання стратегії, а на її основі конкретних політико-правових інструментів, покликаних полегшити та уможливити реінтеграцію окупованих територій Донбасу і Криму до складу України, є одним із найважливіших завдань порядку денного етнонаціональної політики України. Нині спостерігаються спорадичні, несистемні спроби, кроки з боку влади реінтегрувати тимчасово окуповані території.

Із метою успішного проведення політики реінтеграції, крім політичної волі, необхідно розробити наукову та сформулювати законодавчу базу реінтеграції. Оскільки досвіду напрацювання та впровадження політики реінтеграції (об'єднання, повернення до складу країни втрачених, тимчасово окупованих територій) у держави не було, Україна протягом 3 років проводила точкову політику реагування на поточні виклики окупації та сепаратизму, яка містила недостатню кількість механізмів та елементів реінтеграції. Серед головних реінтеграційних кроків варто згадати підтримку кримських татар у вигляді надання їм статусу корінного народу [4], врегулювання статусу вимушених переселенців внаслідок військових дій та окупації (внутрішньо переміщених осіб) [5], посилення інформаційної складової частини протидії зовнішній агресії та пропаганді в межах заходів Міністерства інформаційної політики України та створення Міністерства з питань тимчасово окупованих територій, серед завдань якого було визначено реінтеграцію тимчасово окупованих територій та їх населення в єдиний конституційний простір України [6].

Із метою напрацювання законодавчої бази як невідкладний до Верховної Ради України Президентом було внесено проект Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» № 7163 від 04.10.2017 р. [7]. У політичному та медійному дискурсі документ отримав назву законопроекту про реінтеграцію Донбасу та викликав безліч як фахових, так і політичних дискусій щодо змісту та доцільності прийняття в запропонованому вигляді. Серед переваг проекту нормативно-правового акту, насамперед, те, що він став першою спробою, першим кроком із напрацювання законодавчої бази політики реінтеграції, яка досі проводилася органами державної влади практично без законодавчого забезпечення. Проект закону визначає, що держава Україна не несе відповідальності за протиправні дії Росій-

ської Федерації як держави-агресора, її збройних сил, інших військових формувань та окупаційної адміністрації на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях (ст. 6). Однак більша частина законопроекту присвячена не реінтеграції, а зміні формату захисту територіальної цілісності держави. Пропонується відмовитися від антитерористичної операції, очолюваною СБУ та покласти здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, стримування і відсічі російської збройної агресії в Донецькій та Луганській областях на Збройні сили України на чолі з Об'єднаним оперативним штабом.

Законопроектом також визначається правовий режим окремих районів Донецької та Луганської областей як тимчасово окупованих територій України. Водночас він створює правову колізію, не узгоджуючись із попередніми законами, що врегульовують статус тимчасово окупованих територій. Так, ст. 1 пропонується визначати тимчасово окупованими територіями у Донецькій та Луганській областях територію (повітряний простір, внутрішні та морські води) у межах окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, де збройні сили Російської Федерації й окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють окупаційну владу та загальний контроль Російської Федерації. Таким чином, отримуємо в законодавстві два терміни, що дублюють один одного і вказують на несистемний характер політики реінтеграції України, а саме «тимчасово окуповані території в Донецькій та Луганській областях», які пропонується запровадити цим проектом закону, та «тимчасово окуповану територію», статус якої визначений Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», прийнятим після анексії Криму в 2014 р. [8]. Ст. 3 цього документу тимчасово окупованою територією визначає лише територію (повітряний простір, внутрішні та морські води) Автономної Республіки Крим та міста Севастополя.

Ця колізія ставить питання щодо вектору політики реінтеграції України – чи буде вона єдиною щодо всіх окупованих територій: Автономної Республіки Крим та частин Донецької і Луганської областей чи проводитиметься окремо, спеціалізовано щодо кожного регіону, відповідно до розвитку ситуації в ньому та позиції Російської Федерації? Судячи з назви аналізованого законопроекту про реінтеграцію, Україна втілюватиме різні стратегії повернення окупованого Криму і Донбасу. Однак про те, що у різних стратегіях політики реінтеграції буде спільний знаменник, а саме захист прав громадян України на тимчасово окупованих територіях, свідчить те, що законопроект про реінтеграцію містить відсилання до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та пра-

вовий режим на тимчасово окупованій території України» в частині особливостей вчинення правочинів та реалізації інших прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях (ст. 6). Очевидно, що законопроектом про реінтеграцію варто було б внести зміни до вищезгаданого закону, поширивши статус тимчасово окупованої території і на окуповані частини Донецької та Луганської областей.

Загалом детальний аналіз проекту Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» засвідчив, що цей документ складно назвати законопроектом про реінтеграцію. По-перше, тому, що реінтеграція в ньому не згадується взагалі. Натомість використовується громіздкий і незручний для вжитку термін «державна політика із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями у Донецькій та Луганській областях».

По-друге, проект закону про реінтеграцію має дуже загальний, декларативний зміст, він не містить конкретних реінтеграційних механізмів. Так, метою державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях визначається: звільнення цих територій та відновлення конституційного ладу на них; захист прав, свобод і законних інтересів громадян України, які постраждали внаслідок російської агресії; зміцнення незалежності, державності, забезпечення єдності та територіальної цілісності Української держави (ст. 4). Законопроектом також не визначаються ані суб'єкти здійснення цієї політики, ані їх повноваження. Зокрема, у ст. 5 зазначається, що для забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях державні органи (які саме?) в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України, використовують наявні можливості (які саме?).

Головна і чи не єдина перевага документу в контексті політики реінтеграції – спроба створення законодавчого підґрунтя для цього етнополітичного процесу. Адже реінтеграція України не має спиратися виключно на політичну волю, вона має знайти законодавче закріплення як складова частина процесу державотворення, відновлення територіальної цілісності України, як невід'ємний елемент етнополітичної політики України. Нині можемо констатувати перші кроки з формування законодавчої бази реінтеграції тимчасово окупованих територій України, однак проект Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Доне-

цькій та Луганській областях» містить багато недоліків, які вказують на неповне розуміння суті політики реінтеграції, її етапів, механізмів, цілей.

Із метою підтвердження звернемося до визначення реінтеграції в політичних та політологічних словниках: 1) відновлення єдиного цілого; 2) повторне об'єднання того, що раніше розкололося, розпалося, дезінтегрувалося; 3) включення, залучення до певної спільноти. Адже латинський префікс «re» вказує на повторну, відновлювальну дію + «integratio», що означає відновлення цілісності, возз'єднання [9]. Ці визначення та особливості їх вживання у політичній риторичі дають підстави стверджувати про коректність таких формулювань, як: «реінтеграція Донбасу та Криму (до складу України)», «реінтеграція України», «реінтеграції тимчасово окупованих територій». Синонімічними термінами до реінтеграції є возз'єднання, об'єднання, відновлення, антонімічними – дезінтеграція, розпад.

Вищезгаданий законопроект та дискусії щодо нього вказують на те, що ні у політикумі, ні в науковому експертному середовищі поки не напрацьовано чіткого системного розуміння реінтеграції тимчасово окупованих територій. Це стосується стратегії, тактики, засадничих принципів цього етнополітично інтеграційного процесу, який став черговим викликом для внутрішньої та зовнішньої етнополітичної політики України, наслідком етнополітичного конфлікту та втрати частини територій. Глава держави запевняє, що Україна має зовсім різні тактики поведінки щодо відновлення суверенітету на Донбасі та в Криму, оскільки терміни повернення цих територій різні [10]. При цьому глава держави називає повернення територій тимчасово окупованого Донбасу під український суверенітет першочерговим завданням.

На початку 2016 р. Міністр закордонних справ запевнив, що стратегія з повернення Криму в Україну має дві базові частини – політико-дипломатичну та інформаційну [11]. Перша полягає в підтримці єдності й солідарності з Україною цивілізованого світу, підтримці політики невизнання окупації Криму і санкцій щодо Росії. Друга, інформаційна, полягає в протидії російській пропаганді в Криму. Однак заяви політиків та експертів свідчать про те, що цілісного бачення політики реінтеграції – повернення окупованих територій та її наповнення (окрім звільнення тимчасово окупованих територій) у влади немає. Не варто забувати, що у відокремленні Криму, частин Донецької та Луганської областей сепаратистські настрої та відцентрові тенденції відіграли ключову роль – вони не випадково стали об'єктом окупації для Російської Федерації.

Кримські татари, які наполягають на об'єднанні обох форматів – повернення Донбасу та Криму, безпосередньо зацікавлені в тому, щоб Україна

не концентрувалася виключно на реінтеграції Донбасу, відтерміновуючи процес повернення Криму. Безперечно, статус обох територій відрізняється. Автономна Республіка Крим анексована – незаконно включена до складу іншої держави, стала її частиною в політичному та економічному сенсі. Тоді як окуповані території Донбасу сепаратизувалися – незаконно вийшли зі складу незалежної держави, перетворившись на самопроголошені утворення, які не визнаються і не підтримуються міжнародною спільнотою [12]. Російська Федерація заперечує власну військову присутність на Донбасі, однак відстоює позицію ДНР та ЛНР у переговорах у міжнародному форматі. Ситуація ускладнюється тим, що збройна фаза конфлікту на сході України ще триває, військові зіткнення та обстріли продовжуються, що суттєво ускладнює проведення реінтеграції.

Україні доводиться діяти у непростих етнополітичних умовах етнополітичного конфлікту та гібридної війни. Їх деструктивний вплив на возз'єднання держави обов'язково необхідно враховувати. Стратегії реінтеграції мають містити реальні політико-правові механізми, актуальні на сучасному етапі реінтеграції і які Україна може застосувати нині, а не уявні/ідеальні, котрі Україна не може на цьому етапі реалізувати у зв'язку з відсутністю згоди на це інших сторін конфлікту або непідконтрольністю їй окупованих територій.

Про конкретні механізми реінтеграції поки не йдеться, однак найпопулярніші в українських експертних колах стратегії реінтеграції містять такі пункти: 1) зупинка бойових дій і введення миротворців країн-гарантів (якщо Україна зупинила військові дії, то самопроголошені утворення продовжують обстріли); 2) укладення угод по Донбасу та проведення на їх основі місцевих виборів (чинні Мінські угоди не реалізовані через небажання Росії та ДНР/ЛНР їх виконувати, що унеможлиблює проведення виборів); 4) відновлення спільного правового поля України; 5) закріплення політичних, культурних і гуманітарних особливостей регіону [13]. Але всі ці пункти не можуть бути реалізовані без виконання першого безпекового пункту.

Таким чином, нинішній етап формування політики реінтеграції України характеризується такими особливостями, як: недостатній рівень наукового розроблення явища; необхідність врегулювання етнополітичного конфлікту та стримування збройної агресії; відсутність цілісної стратегії реінтеграції тимчасово окупованого Криму та Донбасу (Україна оголосила про різні моделі їх повернення); труднощі формування законодавчої бази (окремо по Донбасу, окремо по Криму), що породжує коли-

зії та суперечності у визначенні правового статусу тимчасово окупованих територій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Модель етнонаціональної політики для реінтеграції Донбасу і Криму: наукова записка / Кресіна І.О., Явір В.А., Стойко О.М. – Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2016. – 103 с.
2. Донбас і Крим: ціна повернення: [монографія] / за заг. ред. В.П. Горбуліна, О.С. Власюка, Е.М. Лібанової, О.М. Ляшенко. –К.: НІСД, 2015. – 474 с.
3. Кресіна І.О. Реінтеграція як складова державної етнонаціональної політики: актуальність дослідження та імплементації / І.О. Кресіна // Держава і право: Політичні науки. – 2016. – Вип. 73. – С. 61–73.
4. Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави: Постанова Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 15. – Ст. 581.
5. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 1. – Ст. 1.
6. Про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mtot.gov.ua/category/pro-ministerstvo/>.
7. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях : проект Закону України від 04.10.2017 р. № 7163 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62638.
8. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 26. – Ст. 892.
9. Реинтеграция // Политический словарь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.onlinedics.ru/slovar/pol/r/reintegratsiya.html>.
10. Повернення Криму протягом найближчого року неможливо – П. Порошенко // Дзеркало тижня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dt.ua/POLITICS/povernennya-krimu-protyagom-nayblizhchogo-roku-nemozhlivo-poroshenko-174892_.html.
11. Клімкін: Стратегія повернення Криму складається з двох напрямів // Інтерфакс-Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.interfax.com.ua/news/general/327523.html>.
12. Політико-правові механізми запобігання сепаратизму в демократичному суспільстві: Наукова записка / Кресіна І.О. та ін. – Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2014. – С. 108.
13. Реинтеграция Донбасса: Международный опыт и модели для Украины // Украинский институт анализа и менеджмента политики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://longread.restoring-donbass.com/reintegratsiya-donbassa>.