

НЕПІДКОНТРОЛЬНІ ТЕРИТОРІЇ У РЕГІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ

*Кресіна Ірина Олексіївна, доктор політичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
завідувач відділу правових проблем політології*

Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

ПОЛІТИКА РЕІНТЕГРАЦІЇ ТА ЇЇ РОЛЬ У ДЕРЖАВНІЙ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ

Нині виникла нагальна необхідність напрацювання комплексної політики реінтеграції тимчасово окупованих територій у межах етнонаціональної політики України. Відновлення політико-правових, соціально-економічних контактів з окупованими територіями має спиратися на дорожню карту моделі реінтеграції, що вказує на актуальність досліджуваної проблематики. Питання реінтеграції окупованих територій Донбасу і Криму – це питання відновлення територіальної цілісності держави.

Зокрема, нагальним є напрацювання рекомендацій та законодавчих ініціатив щодо удосконалення законодавчої бази реінтеграційної політики як складової державної етнонаціональної політики України. Попри те, що анексія та окупація територій Криму та частини Донецької і Луганської областей відбулася понад 2 роки тому, Україна досі не напрацювала цілісної концепції повернення окупованих територій, не сформувала моделі політики їх реінтеграції, яка вимагає розробки комплексу заходів, орієнтованих на повернення цих регіонів до єдиної політико-правової, соціально-економічної системи країни.

Слушність цих міркувань підтверджує позиція екс-глави Луганської обласної військово-цивільної адміністрації, заступника міністра з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб Г. Туки, який у травні 2016 року заявив, що реінтеграцію Донбасу необхідно починати негайно. "За оцінками міжнародних експертів (які займаються подібними конфліктами), якщо протягом п'яти років не починається процес реінтеграції, то фактично у подальшому вже про реінтеграцію мови бути не може. Виходячи з того, що у нас вже практично два роки з цих п'яти років пішло, можна зробити висновок, що ми зараз десь ще не зовсім у дедлайні, але вже десь його видно", - зазначив Г. Тука (1). Він вважає, що Україна не має права гаяти час: враховуючи етнополітичні наслідки такої вичікувальної позиції, вкрай важливо вже починати процес реінтеграції Донбасу та Криму.

Міжнародні експерти з постконфліктного врегулювання та відбудови наводять у своїх працях переконливі аргументи на користь пришвидшення реінтеграції – ще до остаточного врегулювання етнополітичного конфлікту, внаслідок якого було втрачено території. Зокрема, О. Натої, вивчаючи постконфліктну ситуацію в Придністров'ї (невизнаній Придністровській Молдавській Республіці, яка на початку 90-х років утворилася внаслідок дезінтеграції Молдови), вказує на критичну важливість чинника часу для

успішної реінтеграції регіону, що відколовся внаслідок етнополітичного конфлікту за участю Росії, в Молдову (2). Чим більше проходить часу після дезінтеграції або сепаратизації територій незалежної держави під зовнішнім тиском і за прямої участі іншої держави, тим примарнішими є перспективи возз'єднання і тим більше зусиль і ресурсів доведеться застосувати для реалізації цього процесу. Аж до відновлення воєнних дій та силового сценарію повернення контролю над окупованим регіоном.

Дослідниця стверджує, що за понад 20 років перебування в умовах замороженого конфлікту сформувалося ціле покоління жителів Придністров'я з двома основними самоідентифікаціями – регіональною (Придністров'я) і державною, пов'язаною з Російською Федерацією. Це покоління не бачить переваг у реінтеграції Придністров'я з Молдовою, адже соціалізувалося в умовах невизначеного статусу державного утворення і зазнавало тривалого пропагандистського впливу Російської Федерації. О. Натой покладає сподівання на нечисельну, але молоду, активну частину населення Придністров'я, які вважають себе громадянами Молдови, адже саме їх громадянська позиція у перспективі може виявитися вирішальною для врегулювання замороженого Придністровського конфлікту та возз'єднання самопроголошеної республіки з Молдовою. Наразі ж найагресивніший сегмент населення Придністров'я відкидає будь-які форми інтеграції з Республікою Молдова, а саме він становить більшу частину населення невизнаної республіки. Враховуючи 25 років втраченого для реінтеграції часу, Молдові наразі складно візуалізувати перспективи та переконати населення невизнаного утворення у необхідності повернення до складу держави.

Щоб уникнути помилок сусідньої держави, яка в 90-х і 00-х роках навіть за міжнародної підтримки не змогла в силу безлічі обставин врегулювати Придністровський конфлікт та повернути втрачені внаслідок дезінтеграції території, наразі напрацювання політико-правових інструментів, покликаних полегшити та уможливити реінтеграцію окупованих територій Донбасу і Криму до складу України, є одним з найважливіших завдань порядку денного етнонаціональної політики України. Враховуючи, що наразі спостерігаються спорадичні, несистемні спроби, кроки з боку влади реінтегрувати тимчасово окуповані території, напрацювання цілісної стратегічної моделі етнонаціональної політики для реінтеграції Донбасу і Криму стане комплексною відповіддю на виклики поточної етнополітичної ситуації в Україні.

Переконані, що наразі українське суспільство потребує консолідації навколо певної позитивно забарвленої національної ідеї і нею повинна стати реінтеграція України – об'єднання та повернення територій, відновлення територіальної цілісності, консолідація поліетнічної української нації. 2016 рік залишив Україну з низкою серйозних викликів – як нових, так і реактуалізованих старих. Гібридна війна триває, Україна з 2014 року є учасником масштабного збройного конфлікту, що призвів до втрати частини територій держави. Це стосується як внутрішнього становища, так і

зовнішньополітичної ситуації, яка зараз набрала загрозливих для реінтеграції України форм. Зовнішня етнополітична ситуація погіршується тим, що останні події в Європі, США і на Близькому Сході відштовхують проблему дезінтеграції в Україні навіть не на другий, а на третій план міжнародного порядку денного.

Європейський Союз зазнає неабияких випробувань на міцність: Brexit, вплив біженців та постійні теракти в Європі, ініціативи про зняття санкцій з Російської Федерації, які знаходять підтримку в парламентах та місцевих органах різних країн, невдалий переворот в Туреччині. Ці події у світі поступово деактуалізують питання деескалації конфлікту, реінтеграції України на світовій арені, трансформуючи їх у внутрішній виклик. Р. Бортнік зазначає, що на тлі протистояння міжнародного співтовариства з ІДІЛ, боротьби з тероризмом, цінами на сировину, міграційної кризи в Євросоюзі, український етнополітичний конфлікт поступово відходить на другорядні позиції в світовій політичній та інформаційній проблематиці (3).

Реінтеграція перетворюється на завдання переважно внутрішньої політики, а саме – державної етнонаціональної політики України. Як перед владою України, так і перед українським суспільством наразі стоїть вибір – починати реінтегрувати Україну, працювати над возз'єднанням територій, які Україна втратила в ході гібридної війни та тиску Росії, вже зараз чи відтермінувати цю проблему на невизначений термін. Ця дилема має стратегічний, визначальний для державотворення зміст.

Українські експерти вказують на безліч проблем, які гальмують напрацювання політико-правових засад та реалізацію процесу реінтеграції України. Серед них і втома громадянського суспільства, його розчарування в можливості впливати на ситуацію, і затяжна гібридна війна, яка економічно, фінансово і морально виснажує Україну. Зокрема, О. Солонько зауважує, що якщо до осені 2013 року суспільство перебувало в стані політичної атрофії (низька активність, млява рефлексія на заклики парламентської опозиції), то «після початку революційно-військового марафону для України, активність суспільства зростає в геометричній прогресії» (4). Однак переведення етнополітичного конфлікту в фазу замороженого призвело до того, що громадянське суспільство в Україні перегоріло, втомилось.

Втім, міжнародні експерти не згодні з українськими щодо зменшення участі громадянського суспільства у відновленні територіальної цілісності України. У щорічному дослідженні розвитку демократії у країнах перехідного періоду Nations in Transit-2016, яке проводить міжнародна організація Freedom House, зазначається, що громадянське суспільство на даний момент залишається найсильнішим рушієм демократичної трансформації України. Freedom House стверджує, що, організовуючи незалежні інформаційні кампанії та беручи участь у нових інституціях, інституціоналізації громадянських ініціатив, потужне громадянське суспільство України відіграє вирішальну роль у стимулюванні реформ, спрямованих на побудову функціональної демократії і верховенства закону (5). Експерти Freedom House відзначають, що українське

громадянське суспільство стає більш компетентним, гетерогенним за своїм складом і переймається вирішенням дедалі ширшого кола питань.

Реінтеграція, участь у розв'язанні етнополітичного конфлікту на Сході та Півдні України, налагодження діалогу між конфліктуючими сторонами також є сферами зацікавлення та впливу для громадянського суспільства. Експерти нагадують, що саме в Одесі, Києві та Харкові ініціативні групи громадянського суспільства організували діалоги – спроби примирити активістів про- і антиМайдану. До реінтеграційних пошуків громадянського суспільства належить також ініціатива Ukrainian Peacebuilding School – комплексний проект з примирення сторін етнополітичного конфлікту, налагодження діалогу, що працює над розбудовою інституційного потенціалу громадянського суспільства в окремих частинах Донбасу за участі експертів та активістів.

Однак, напрацьовуючи модель реінтеграції України, обов'язково слід враховувати реалії та закономірності розвитку етнополітичної ситуації. Зокрема, той факт, що етнополітичний конфлікт на Сході України не завершився і може існувати тривалий час в "замороженій" фазі перебігу, що суттєво ускладнює реалізацію реінтеграційної політики на окупованих територіях. З іншого боку, існують значні ризики того, що відсутність у тривалій перспективі ефективного процесу політичної реінтеграції практично неминуче призведе до відновлення бойових дій. Адже в етнополітичному конфлікті конфронтуючі групи поляризують свою позицію, використовуючи конфліктогенний потенціал етнічності. Такий конфлікт може набувати особливої гостроти й масштабів завдяки великому емоційному потенціалу етнічної самосвідомості, можливості швидкої консолідації всіх соціальних груп певної етнічної спільноти за етнічною ознакою.

Не останню роль у виникненні етнополітичного конфлікту відіграє також підтримка ззовні, яка стала вирішальною у випадку етнополітичного конфлікту в Україні. Чим сильніші геополітичні позиції етнічної батьківщини меншини, яка ініціює конфлікт, тим важче буде його врегулювати: тим більше сторін (держав, міжнародних посередників) доведеться залучати до його врегулювання і тим більше часу цей процес потребуватиме. А отже, ускладнюватиме реінтеграцію держави, від якої відкололася територія внаслідок конфлікту.

Росія, за втручання і участі якої український етнополітичний конфлікт набув масштабів міжнародного належить до наймогутніших держав, яка володіє однією з найсильніших армій світу (друге місце у рейтингу після США). Тоді як українська армія за світовим індексом військової потужності (Global Firepower Index) перебуває на 30-й сходинці (6). Періодична демонстрація військової могутності Російською Федерацією біля кордонів України суттєво ускладнює врегулювання конфлікту. Нагадаємо, що Придністровський конфлікт за участю Російської Федерації пострадянські держави, яких він безпосередньо стосувався, та міжнародна спільнота не можуть врегулювати вже протягом 25 років. Насамперед тому, що Росія не зацікавлена в мирному врегулюванні та щорічно надає Придністров'ю

фінансову та військову підтримку. Аналогічну позицію сусідня країна обіймає щодо етнополітичного конфлікту в Україні, в якому неофіційно бере безпосередню участь, надаючи військову, ресурсну, інформаційну, фінансову допомогу невизнаним утворенням ДНР та ЛНР. Завершення збройної фази та переведення етнополітичного конфлікту в постконфліктну стадію дозволить застосувати більший арсенал реінтеграційних заходів, які повинні на той час бути напрацьовані в межах етнонаціональної політики України.

Отже, наразі актуальним є пошук політико-правових механізмів моделі етнонаціональної політики для реінтеграції Донбасу і Криму на основі зарубіжного досвіду держав, що пройшли етнополітичну дезінтеграцію. Зокрема це стосується виявлення, аналізу та адаптації найбільш дієвих інструментів гармонізації етнонаціональних процесів з метою полегшення та уможливлення процесу інтеграції тимчасово окупованих територій та етноспільнот, що їх населяють, до загальнодержавного простору України. Вивчення етнополітичної ситуації на тимчасово окупованих територіях та зарубіжного досвіду допоможе напрацювати дієву модель етнонаціональної політики для реінтеграції Донбасу і Криму, що дозволить Україні в перспективі повернути їх, відновивши територіальну цілісність.

Список використаних джерел та літератури

1. Пора розпочинати реінтеграцію Донбасу – Тука // Інтерфакс-Україна. URL: <http://ua.interfax.com.ua/news/general/344994.html> (дата звернення: 29.07.2016).
2. Nantoi O. Nested Identities: from History Books to the Emergence of a Post-Conflict Generation in Moldova // *Managing Intractable Conflicts: Lessons from Moldova and Cyprus*. Istanbul: Global Political Trends Center, 2013. P. 17.
3. Бортник Р. Реинтеграция Донбасса: международный опыт и модели для Украины // *Восстановление Донбасса*. URL: <http://longread.restoring-donbass.com/reintegratsiya-donbassa> (дата звернення: 12.08.2016).
4. Солонько О. Втома металу // *Українська правда*. URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2016/07/29/7116226/> (дата звернення: 11.08.2016).
5. Nations in Transit-2016: Ukraine // Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/ukraine> (дата звернення: 05.08.2016).
6. Countries Ranked by Military Strength (2016) / Global Firepower Index. URL: <http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>(дата звернення: 20.08.2016).