

### Розділ III.

## ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИХ ПРОЦЕСІВ

УДК 323.1+327.5 (477)

Кресіна Ірина Олексіївна  
доктор політичних наук, професор

### Проблеми етнополітичної безпеки України в умовах гібридної війни

*Розкривається актуальність проблеми забезпечення етнополітичної безпеки, місце останньої у системі національної безпеки пострадянських країн, і зокрема України. Показано небезпеку для стабільності й територіальної цілісності держави вимог щодо запровадження національно-територіальній автономії кримських татар. Аналізується законопроект «Про статус кримськотатарського народу в Україні». Доведено недоцільність прийняття такого закону, позаяк може спричинити посилення дезінтеграційних тенденцій.*

**Ключові слова:** етнополітична безпека, національно-територіальна автономія, корінний народ, дезінтеграція.

Протягом останніх років Україна зіткнулася з принципово новими викликами — етнополітичний конфлікт у збройній фазі, прояви дезінтеграції (анексія) та сепаратизму, окупація частини території, необхідність проведення політики деокупації, реінтеграції. Все це виклики етнополітичної сфери, а точніше, сфери етнополітичної безпеки — донедавна відомої лише у вузьких академічних колах. Проблема забезпечення етнополітичної складової національної безпеки після 2014 р. стала актуальною не лише для України, а й для всього пострадянського регіону. Посилення та урізноманітнення етнополітичних викликів на тлі неспроможності систем національної безпеки держав за допомогою традиційних засобів реагувати на них зумовлює необхідність розширення арсеналу механізмів і засобів забезпечення національної безпеки, насамперед за рахунок залучення засобів етнонаціональної політики.

Тож сучасне розуміння, еволюція поняття і системи національної безпеки, а також безпекової політики передбачає обов'язкове врахування етнополітичної складової. Політики, які беруть безпосередню участь

у процесі прийняття рішень, поки що далекі від визнання етнополітичної безпеки як однієї з найважливіших складових національної безпеки України. Науковцями ж етнополітична безпека визначається як стан захищеності життєво важливих інтересів людини (як представника певної етнічної групи), нації (у тому числі національних меншин, етнічних груп) і держави, за якого забезпечуються гармонійний розвиток усього етнополітичного організму та його складових, а також своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних, внутрішніх та зовнішніх загроз етнополітичного характеру [1, с. 322]. Національна безпека України не має впорядкованої системи політико-правових механізмів запобігання новим викликам етнополітичного характеру, обмежується навздогінним, ситуативним реагуванням на деструктивні процеси та їх наслідки.

Ілюстрацією цієї проблеми може бути те, як Україна недостатньо обережно, з точки зору забезпечення етнополітичної безпеки, проводить політику реінтеграції. Наприклад, держава намагається всіляко підтримати кримських татар, становище яких на півострові після окупації суттєво погіршилося. Але при цьому надає їм такі політико-правові механізми захисту прав, потреба забезпечувати реалізацію яких перед етнопонаціональною політикою не виникає, оскільки окуповані території залишаються неконтрольованими української владою. Однак влада необдуманними діями, з точки зору етнополітичних наслідків, закладає серйозні виклики етнополітичній безпеці України.

Так, 20 березня 2014 року Верховна Рада визнала кримськотатарський народ корінним народом у Криму з усіма правовими і соціальними наслідками цього статусу, прийнявши постанову «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави». У документі наголошується, що Україна гарантує збереження і розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності кримських татар як корінного народу і всіх національних меншин України. Згідно з постановою, Україна гарантує захист та реалізацію права на самовизначення кримськотатарського народу в складі країни, визнає Меджліс — виконавчий орган Курултаю — як вищий повноважний орган народу. Цим документом Верховна Рада також розпочала приєднання України до Декларації ООН про права корінних народів.

Пізніше Курултай кримськотатарського народу без жодного узгодження оголосив про створення у Криму національно-територіальної автономії. «Курултай кримськотатарського народу постановив проголосити про початок політичних і правових процедур зі створення національно-територіальної автономії кримськотатарського народу на його

історичній території — в Криму», — йдеться у прийнятому документі. Характерно, що лідери кримських татар не акцентували увагу на створенні національно-територіальної автономії, навпаки, наголошували, що проголосоване рішення головно не визнає анексію Криму і втрату Україною території півострова.

Меджліс натомість звернувся до Верховної Ради України та народу України з вимогою забезпечити вільне волевиявлення на здійснення кримськотатарським народом права на самовизначення на своїй історичній території. Посилаючись на Статут ООН, що гарантує право на самовизначення; Декларацію про національний суверенітет кримськотатарського народу 1991 року; Декларацію ООН «Про права корінних народів» 2007 року (що передбачає, зокрема: а) право корінного народу на самовизначення (ст. 3), б) право корінного народу на автономію та самоврядування (ст. 4), в) право корінного народу на повноцінну участь у політичній, економічній, соціальній та культурного життя держави свого проживання (ст. 5), г) право корінного народу на доступ і швидке рішення в рамках справедливих процедур врегулювання конфліктів і суперечок з державами та іншими сторонами (ст. 40), д) що положення Декларації не можуть бути використані або витлумачені на шкоду територіальній цілісності або політичній єдності суверенної і незалежної держави (ст. 46)); кримські татари наголосили, що Україна не зробила все від неї залежне для відновлення прав кримськотатарського народу та визначення статусу кримських татар як корінного народу в Криму, в результаті чого вони зазнавали дискримінації з боку офіційної влади.

У своєму зверненні Меджліс категорично відкинув будь-які спроби визначати майбутнє Криму без вільного волевиявлення кримськотатарського народу — корінного народу Криму. Також підкреслив, що право вирішувати, у якій державі жити — належить виключно самим кримським татарам, що відновлення прав кримськотатарського народу і реалізація права на самовизначення на історичній Батьківщині повинні здійснюватися у складі суверенної і незалежної Української держави. Тому Меджліс звернувся з закликом до Верховної Ради України визнати і закріпити статус кримськотатарського народу як корінного народу Криму та забезпечити здійснення кримськотатарським народом невід'ємного права на самовизначення.

Позиція кримських татар чітка — надання і розширення статусу корінного народу з усіма преференціями, передбаченими міжнародним правом для цієї етнополітичної категорії (колективні, земельні права) та трансформація Криму в національно-територіальну автономію кримських татар. До окупації Україна не йшла кримським татарам на такі поступки

і не задовольняла безпідставних вимог. На даному етапі Верховна Рада створила небезпечний прецедент, прийнявши постанову «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави». Однак цей документ переоцінювати не варто, адже згідно зі ст. 92 Основного Закону права корінних народів та національних меншин України визначаються виключно законами України. І в будь-який момент ця постанова може буде скасована, як така, що суперечить Конституції України.

Вже не вперше кримські татари вимагають перетворення Автономної Республіки Крим на національно-територіальну автономію. «Мова йде про перетворення і реформування територіальної автономії, створеної незрозуміло за якою мотивацією, на національно-територіальну автономію, яка буде відповідати праву корінного народу на самовизначення», — ще у 90-х роках вимагали у Меджлісі [2]. І це при тому, що кримські татари є третьою за чисельністю національною меншиною в Криму. Тому задоволення цієї вимоги буде грубим порушенням прав інших етноспільнот, у першу чергу українців. Етноспільнота, яка вважає себе корінним народом, що компактно проживає на півострові, насправді становить лише 12,1 %. Зауважимо, що це офіційні дані перепису 2001 року, органи кримськотатарської національної меншини стверджують, що кількість її представників становить близько 15 % (300 тис. осіб). Але це не дає підстав для трансформації півострова в національно-територіальну автономію, яка завжди формується за етнічною ознакою. Тобто національна меншина на цій території повинна становити більшість. І така автономія не передбачає статусу корінного народу.

Зрозуміло, що протягом понад двох десятиліть незалежної України неадекватний підхід до вирішення проблем репатрійованого народу, неспроможність інтегрувати його у поліетнічну спільноту Криму, призвів до радикалізації вимог кримських татар. Однак їх бажання забезпечити собі ексклюзивний статус корінного народу та переглянути статус півострова не обмежується відновленням порушених прав, а має далекоглядні плани щодо відтворення власної державності. І не факт, що це відбуватиметься у межах єдиної України, і в цьому полягає головна загроза для етнополітичної безпеки. Це неприхована дезінтеграційна тенденція, яка помилково підтримується на рівні державної влади.

Зокрема, Президент України анонсував створення у Криму національної автономії кримських татар. «Тиждень тому Конституційна комісія прийняла рішення про створення робочої групи з напрацювання пропозицій змін доповнень до Конституції України щодо АР Крим. Відтак ми робимо перші кроки до створення у Криму національної автономії

кримських татар», — заявив П. Порошенко під час заходів дня пам'яті жертв кримських татар у 2017 році [3]. Глава держави переконаний, що автономія повністю врахує рівні права і свободи українців, етнічних росіян та представників усіх інших етносів, що проживають на півострові. Ця переконаність, напевно, ґрунтується на уявленні про національно-культурну, а не національно-територіальну автономію. Проте Конституційна комісія України 11 травня вирішила створити робочу групу, яка розроблятиме відповідні поправки і доповнення до Конституції України щодо Автономної Республіки Крим. І така постановка проблеми свідчить, що йдеться, на жаль, саме про національно-територіальну автономію.

Насправді це перші кроки до остаточної втрати Криму. Про те, що права інших етноспільнот не дотримуватимуться на півострові у випадку перетворення його з адміністративно-територіальної на національно-територіальну автономію кримських татар, свідчить хоча б останній Проект Закону України «Про статус кримськотатарського народу в Україні» № 6315 від 07.04.2017. Його автори посилаються на Декларацію Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів, а також Конвенцію МОП № 169, однак проект Закону суперечить їм. Ним пропонується у ст. 1 запровадити таку правову категорію, як «корінний кримськотатарський народ — цілісний етнос, який сформувався на території Кримського півострова, зберіг і прагне передати майбутнім поколінням свою колективну етнокультурну ідентичність, є носієм самобутньої мови і культури, має традиційні соціальні, культурні і політичні інститути, сформував розвинену систему власних органів самоврядування, самоусвідомлює себе корінним народом України і не має власної чи етнічно спорідненої держави за межами України».

Однак автори спекулюють поняттям корінного народу, вихолощуючи його зміст, закладений в міжнародному праві. З іншого боку, зауважимо, що Декларація Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів стверджує, що корінні народи рівні з усіма іншими народами, а також підтверджує, що будь-які доктрини, політика і практика, які засновані на перевазі народів або людей за ознакою національного походження або расових, релігійних, етнічних і культурних відмінностей або які стверджують таку перевагу, є расистськими, науково необґрунтованими, юридично недійсними, морально недозволеними і соціально несправедливими.

Натомість проект Закону «Про статус кримськотатарського народу в Україні» створює політико-правові підстави для переваги кримськотатарського народу над іншими національними меншинами України, порушуючи Конституцію України та Закон України «Про національні меншини в Україні». Ст. 4 законопроекту «Протидія асиміляції кримськотатарського

народу» містить низку механізмів позитивної дискримінації, за допомогою яких держава повинна захищати саме і лише кримськотатарський народ від асиміляції. Цим самим закладаються підвалини для дискримінації представників інших національних меншин, порушення законодавства про національні меншини та антидискримінаційного законодавства України.

Ст. 15 законопроекту передбачає, що представницькі органи кримськотатарського народу здійснюють консультативно-дорадчі функції при прийнятті органами державної влади усіх рівнів рішень, які стосуються прав та інтересів кримськотатарського народу. Але таку норму потрібно запроваджувати щодо всіх національних меншин України, системно і послідовно реформуючи законодавство про національні меншини. Або не запроваджувати щодо жодної національної меншини. Кримські татари не можуть бути винятком.

А запровадження представництва кримськотатарського народу у Верховній Раді України, у районних, міських, сільських та селищних радах (ст. 11, 12, 14) взагалі небезпечно з точки зору підтримання етнополітичного балансу та забезпечення етнополітичної безпеки в умовах дезінтеграції України. Угорці, румуни, русини та інші національні меншини, які проживають на територіях, що в певні періоди історії належали до складу інших держав та спираються на зовнішню підтримку етнічних батьківщин, після прийняття цього законопроекту зажадають від України надання їм таких же прав. А це означає створення правових підстав для сепаратизму та порушення територіальної цілісності України, які автори законопроекту пропонують закласти в законодавстві України, порушуючи принцип рівності прав громадян незалежно від їх етнічного походження. Надання таких безпрецедентних преференцій одній з національних меншин поліетнічної держави необґрунтоване і загрожує порушенням етнополітичної стабільності, принципу мирного співіснування всіх етносів на території України. Це ж стосується участі представницьких органів кримськотатарського народу в ухваленні рішень органами виконавчої влади.

Це ж стосується оголошення Автономної Республіки Крим національно — територіальною автономією кримськотатарського народу, створеної у межах території Кримського півострову в складі унітарної України, та формою реалізації кримськотатарським народом свого права на самовизначення (ст. 7). Після прийняття цього законопроекту русини запропонують оголосити Закарпатську область національно — територіальною автономією русинського народу. Аналогічну вимогу висунуть угорці. Маємо відповідні прецеденти, оскільки нещодавно Угорщина зажадала

від сусідніх держав надання територіям компактного проживання угорців статусу автономій. А це все кроки до подальшої дезінтеграції України, порушення її територіальної цілісності.

Такі законодавчі ініціативи створюють політико-правові підстави для порушення рівності прав національних меншин та міжетнічної злагоди, для висунення територіальних вимог з боку інших національних меншин, що загрожує територіальній цілісності України та етнополітичній безпеці України. Якщо законопроект закону буде проголосовано, в Україні буде неможливо забезпечити етнополітичну стабільність і запобігти конфліктам на етнічному ґрунті. Влада, хоч і несвідомо, але в такий спосіб заохочує дезінтеграційні тенденції, які походять з середовища кримських татар, однак швидко можуть поширитися на інші національні меншини. Позиція обрання меншої загрози — підтримання вимог кримських татар у протидії російській окупації є помилковою, недержавницькою та загрожує етнополітичній безпеці держави. Політика загравання з однією національною меншиною є деструктивною, оскільки сприяє подальшій політизації та радикалізації кримських татар. Навіть журналісти радять не розцінювати запровадження кримськотатарської автономії як панацею від усіх можливих негараздів, ані як двигун, що пришвидшить де окупацію [4].

Ще одна загроза постановки питання про національно-територіальну автономію в Криму: оскільки більшість населення півострова становлять росіяни, то вони можуть скористатися актуалізацією питання про національно-територіальну автономію в Криму, позитивним ставленням керівництва Української держави до питання конституційного закріплення національно-територіальної автономії в складі унітарної держави і, не вимагаючи статусу корінного народу (що для національно-територіальної автономії взагалі не потрібно), також висунути вимогу надання росіянам національно-територіальної автономії в Криму. І тут міжнародно-правова база і світова практика створення автономій однозначно підкріплять таку вимогу. Отже, ініціатива конституційних змін щодо національно-територіальної автономії об'єктивно — на користь російському агресору.

Щодо законопроекту від 07.04.2017 р. можна зробити такі узагальнюючі висновки.

1. Законопроект засновується на декларативному і необґрунтованому декларативному визнанні кримських татар кримськотатарським народом, корінним народом України, що є невиправданим, не відповідає духу і контексту міжнародного права, історичним і соціальним реаліям. Зокрема, не йдеться про підтримку за допомогою надання спеціального

статусу етнічній групі, що зберігає особливі спосіб господарювання, соціальний уклад, не може повноцінно інтегруватися до політичного, соціально-економічного і культурного життя держави.

2. Законопроект суперечить Конституції України і законодавству України, зокрема, передбачає суттєві зміни конституційного ладу держави (система формування органів державної влади та ін.), передбачає позитивну дискримінацію за етнічною ознакою і відповідну негативну дискримінацію решти громадян України. Зокрема, він передбачає: визнання особливого політичного статусу за громадськими організаціями, створеними за етнокультурною ознакою, з наданням їм деяких елементів владних та контрольних повноважень (ст. 3, п. 1, 2, 3; ст. 7, п. 2; ст. 8, п. 2; ст. 10, п. 2; ст. 15, п. 1, 2); зміну характеру статусу адміністративно-територіального суб'єкта — Автономної Республіки Крим з визнанням її національно-територіальною автономією кримськотатарського народу (ст. 3, п. 1; ст. 7, п. 1); зміну законодавства щодо виборів до представницьких органів державної влади (включно з Верховною Радою України) і місцевого самоврядування і встановлення етнічних квот, що також суперечать нормам щодо прав людини і громадянина (ст. 3, п. 4; ст. 10, п. 2; ст. 11, 12, 14); зміну законодавства про мови з розширенням сфери вживання кримськотатарської мови у місцях компактного проживання кримських татар (ст. 6, п. 3).

3. Законопроект проголошує примат довільно визначених за етнічною ознакою колективних прав корінного народу щодо прав людини і громадянина, що загрожує також територіальній цілісності й внутрішньополітичній стабільності держави. Зокрема, це вже згадані запровадження національно-територіальної автономії, етнічних квот у органах державної влади і місцевого самоврядування, проголошення наявності «внутрішніх і місцевих справ», «земель, територій та ресурсів», «сфери прав та інтересів» кримськотатарського народу, його цілісності, заборона на переміщення представників цього народу за межі Кримського півострова (отже, і для відбування покарань, проходження військової служби тощо), права кримськотатарських організацій блокувати рішення органів державної влади всіх рівнів, брати участь у здійсненні міжнародної політики України та ін. (ст. 3, п. 1, 3; ст. 4, п. 2; ст. 7, п. 1; ст. 15, п. 1, 2; ст. 16). Усі неконкретно сформульовані положення законопроекту (наприклад, щодо земель, територій і ресурсів та ін.) можуть бути витлумачені на основі міжнародно-правових актів, що приведе до ускладнення здійснення державної влади в Україні. Окрім того, прийняття цього закону може призвести до етнополітичної дестабілізації в державі, пов'язаної з резонними вимогами інших етнічних спільнот щодо одержання такого ж



привілейованого статусу, а також суперечкою щодо переліку корінних народів України.

4. Законопроект передбачає суттєві витрати з державного бюджету на: збереження і зміцнення політичних інститутів кримськотатарського народу, створення і підтримання реєстру кримськотатарських виборців, здійснення окремих виборчих процедур, «фінансування самоврядних функцій» органів кримськотатарського народу, забезпечення національно-культурних і мовних потреб кримських татар за межами України, вже згадане розширення сфери вживання кримськотатарської мови у місцях компактного проживання, розширення штату дипломатичних представництв і міжнародних делегацій та ін. (ст. 3, п. 2, 3; ст. 6, п. 2, 3; ст. 16).

5. Законопроект відображає прагнення певної групи осіб поширити географію особливостей здійснення прав представників кримськотатарської етнокультурної спільноти на весь Кримський півострів (включно з м. Севастополь і частиною Херсонської обл.), а також на всі місця її компактного проживання поза Кримом, що взагалі не може бути виправдане жодним декларованим корінним статусом.

Отже, прийняття Закону України «Про статус кримськотатарського народу в Україні» є недоцільним, може мати надзвичайно негативні наслідки для держави, її територіальної цілісності, для консолідації української політичної нації.

### **Список використаних джерел**

1. Ціцуашвілі Н. І. Етнополітичний вимір національної безпеки / Н. І. Ціцуашвілі // Політологічний вісник: Зб. наук. праць. Київ: ІНТАС, 2010. — Вип. 50. — С. 320–327.

2. Джемилев М. Будущее Крыма — национально-территориальная автономия в составе Украины // Евразийский Дом [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.eurasianhome.org/xml/t/expert.xml?lang=en&pic=expert&pid=1545>.

3. П. Порошенко: майбутня автономія кримських татар враховуватиме права інших національностей / Радіо Свобода [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28495861.html>.

4. Лебідь Н. Не Панацея, Але Надія: Що Змінить Створення Кримськотатарської Автономії // Україна молода. 23.05.2017 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.umoloda.kiev.ua/number/3162/180/111823/>.

## References

1. Tsitsuashvili N. I. Etnopolitychnyi vymir natsionalnoi bezpeky / N. I. Tsitsuashvili // Politolohichnyi visnyk: Zb. nauk. prats. Kyiv: INTAS, 2010. — Vyp. 50. — S. 320–327.
2. Dzhemylev M. Budushchee Kryma — natsyonalno-terytoryalnaia avtonomyia v sostave Ukrainy // Evrazyiskyi Dom [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: <http://www.eurasianhome.org/xml/t/expert.xml?lang=en&nic=expert&pid=1545>.
3. P. Poroshenko: maibutnia avtonomiia krymskykh tatar vrakhovuvatyme prava inshykh natsionalnostei / Radio Svoboda [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28495861.html>.
4. Lebid N. Ne Panatseia, Ale Nadiia: Shcho Zminyt Stvorennia Krymskotatarskoi Avtonomii//Ukrainamoloda.23.05.2017 [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: <http://www.umoloda.kiev.ua/number/3162/180/111823/>.

## Iryna Kresina

*Doctor of Political Sciences, Professor*

### **The problems of Ukraine's ethnopolitical security under hybrid war circumstances**

*The problem of ensuring ethnopolitical security, the place of the latter in the national security system, in particular, Ukraine, is revealed. The threat of the requirements to create the national-territorial autonomy of the Crimean Tatars for the stability and territorial integrity of the state is shown. The bill "On the status of the Crimean Tatar people in Ukraine" is analyzed. The inexpediency of adopting such a law is proved, because it can lead to an intensification of disintegration tendencies.*

**Keywords:** *ethnopolitical security, national-territorial autonomy, indigenous people, disintegration.*