

гіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та відповідними обласними радами, передбачених Законом України «Про стимулювання регіонального розвитку». Так, відповідно до Угоди між Кабінетом Міністрів України та Івано-Франківською обласною радою щодо регіонального розвитку Івано-Франківської області 2013-го загальний орієнтовний обсяг фінансування спільних заходів становив 131300 тисяч гривень, зокрема з державного бюджету – 72400 тисяч (55%), з місцевих бюджетів – 58900 тисяч (45%). Однак фактичний обсяг фінансування становив 16752,37 тисячі гривень (12,8%), зокрема з державного бюджету – 9936,2 тисячі (13,7%), з місцевих бюджетів – 6816,17

тисячі (11,6%). Тобто угода була виконана лише на 10%, проте аналіз причин недофінансування та ефективності використання наданих коштів так і не був проведений. Така сама ситуація характерна для більшості угод, які, втім, все ж укладатимуть згідно з новим законом.

Зважаючи на втрату територіальної цілісності, нерформованість системи місцевого самоврядування, повільні темпи децентралізаційної реформи, регіональна політика найближчими роками не стане пріоритетом діяльності уряду, хоча її ігнорування впродовж останніх десятиліть і призвело до нинішньої політичної та економічної криз.

Федералізм як технологія сепаратизму в Україні



Віра ЯВІР,
кандидат політичних наук,
науковий співробітник Інституту держави
і права ім. В. М. Корецького НАН України

Розглянуто явище сепаратизму в Україні як технологію тиску з боку Кремля на українську владу та як технологію дезінтеграції й примусу до створення неприйнятної для нашої держави системи устрою, яка навіть не є федералізмом у прямому значенні цього слова. На думку автора, поняття «федералізм» завдяки російським політтехнологам перетворилося на синонім сепаратизму. Автор досліджує процес дискредитації поняття «федералізм», котрий розпочався набагато раніше етнополітичного конфлікту й гібридної війни України з Росією та її терористичними формуваннями на території Донецької та Луганської областей.

Ключові слова: сепаратизм, федералізм, «Новоросія», етнополітика, етноспільнота.

Федерализм как технология сепаратизма в Украине

Вера ЯВИР, кандидат политических наук, научный сотрудник Института государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины

Рассмотрено явление сепаратизма в Украине как технологию давления со стороны Кремля на украинскую власть и как технологию дезинтеграции и принуждения к неприемлемой для нашего государства системе устройства, которая даже не является федерализмом в прямом смысле этого слова. По мнению автора, понятие «федерализм» благодаря российским политтехнологам превратилось в синонимом сепаратизма. Автор исследует процесс дискредитации понятия «федерализм», который начался задолго до этнополитического конфликта и гибридной войны Украины с Россией и ее террористическими формированиями на территории Донецкой и Луганской областей.

Ключевые слова: сепаратизм, федерализм, «Новороссия», этнополитика, этносообщество.

Federalism as a technology of separatism in Ukraine

Vira YAVIR, Candidate of Political Sciences, Research Worker of V. M. Koretskyi Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine

The author considers phenomenon of separatism in Ukraine as a technology of pressure on the Ukrainian government from the side of Kremlin and as a technology of disintegration and force to create the unacceptable for our state system of mode which is not even federalism in the direct meaning of this word. In author's opinion, thanks to Russian political technologists the concept 'federalism' turned into the synonym of 'separatism'. The author studies the process of discredit of the concept 'federalism' which began long before ethnic political conflict and hybrid war between Ukraine and Russia and terrorist formations on the territory of Donetsk and Luhansk regions.
Keywords: separatism, federalism, 'Novorissia', ethnic policy, ethnic community.

Прояви сепаратизму, що спалахнули в Україні в 2014 році після Революції гідності й оформилися в анексію Автономної Республіки Крим, збройний етнополітичний конфлікт на Сході України, формування невідомих квазідержавних утворень «ЛНР» та «ДНР», наразі стали реаліями етнополітичного процесу й великою мірою впливають на етнополітичний розвиток України. Передумовами сепаратизму стали етнополітичний та етнокультурний розкол України на схід та захід, несприйняття правої, проукраїнської, проєвропейської влади країни після повалення попередньої проросійської, що уособлювала Південно-Східний регіон, невиважена регіональна етнонаціональна політика, яка в окремих регіонах істотно відрізнялася від загальнонаціональної політики й утілювалася за допомогою суперечливих механізмів і практик. Вони суперечили суті й змісту обраного етнонаціонального вектора розвитку України як європейської держави, котра гарантує захист та розвиток на рівних засадах усім етноспільнотам, і з часом навіть дали підстави стверджувати, що федералізація може бути розв'язанням проблеми етнополітичного розколу України.

Однак федералізацію в Україні як форму територіального устрою, яка враховує регіональні, культурні, історичні відмінності, було повністю дискредитовано протягом 2014–2015 років. Федералізм став синонімом сепаратизму та дезінтеграції України. Фактично процес дискредитації федералізму розпочався набагато раніше етнополітичного конфлікту, гібридної війни України з Росією та її маріонетковими терористичними формуваннями на території Донецької та Луганської областей. Попередня влада багато років готувала ґрунт для федералізації України. Представники Партії регіонів, як зауважує К. Вітман, не були налаштовані на пошук компромісів у межах етнополітики [1]. Свого часу великого розколу регіону набула стаття колишнього депутата від Партії регіонів В. Колесніченка в офіційному виданні «Федеративная Украина – безальтернативная альтернатива развития украинского государства» (2009), в якій було викладено проект федералізації України. Колишній депутат стверджував, що саме «надмірна централізація державної влади в руках центральних органів, відсутність фінансової основи й самостійності в органів місцевого самоврядування, вкрай низький рівень залучення регіональних еліт до процесу прийняття державних рішень на тлі культурних, історичних, економічних і політичних відмінностей регіонів України залишаються одними з головних дестабілізаційних чинників українського суспільства» [2, с. 5]. Сам автор проекту після повалення режиму В. Януковича втік до Криму, побуючись звинувачень у сепаратизмі, але й там не зміг закріпитися в політиці.

У проекті федералізації України В. Колесніченко стверджував, що тільки федералізація дасть змогу зберегти територіальну цілісність, закріпити політичну та етнополітичну стабільність, подолати відцентрові регі-

ональні тенденції й назавжди зняти з порядку денного проблему етнокультурних відмінностей між регіонами в Україні. Каменем спотикання автор називав мовне питання, пропонуючи для таких регіонів, як Донбас, Крим, Закарпаття, запровадити двомовність. Політик посилався на приклади успішних європейських держав (Бельгії, Швейцарії), які за допомогою федеративного державного устрою подолали внутрішні розбіжності у своїх адміністративно-територіальних утвореннях, що дало можливість вільно розвивати регіональні особливості кожного з них. Партія регіонів пропонувала не копіювати моделі федерального устрою інших країн, а сформулювати нову модель, засновану на «гнучкому об'єднанні принципів федералізму, територіальної та культурно-національної автономії. Ними могли б стати самоврядні регіони, краї або землі, у складі яких утворювалися б національні райони» [2]. Невідомо, наскільки життєздатним виявився б цей самобутній устрій, що поєднувало непоєднуване – екстериторіальну (культурну) автономію й територіальну, й наскільки близьким до втілення в Україні він був, але Російська Федерація дуже вітала цю ініціативу. За словами першого заступника голови Комітету Державної Думи Росії в справах СНД і зв'язків зі співвітчизниками О. Лебедева, російська сторона сподівалася, що внаслідок федералізації України російськомовне населення дістане більше прав.

Участь Російської Федерації в етнополітичному конфлікті з Україною базувалася на територіальних та етнополітичних претензіях до української держави. Протягом усіх років незалежності України Росія намагалася поставити під сумнів належність АР Крим до складу України, зберегти свою присутність на півострові (у вигляді Чорноморського флоту РФ) і посилити етнокультурний вплив на місцеве населення. Діяльність проросійських організацій, партій, розповсюдження російської культурної продукції в Криму фінансувалися Російською Федерацією через бізнесменів та різноманітні фонди й створювали ілюзію етнокультурної належності півострова до Росії. Це відіграло ключову роль у безкровній та безконфліктній анексії Криму. Російські телеканали повідомляли про утиски етнокультурних, політичних прав росіян та російськомовних українців на Сході та Півдні України й мобілізували населення цих регіонів до участі в сепаратизації та акціях непокорі владі Києва.

Федералізм як нав'язаний етнополітичний сценарій не спрацював уже не вперше. Можливо, Російській Федерації раніше не вистачало часу для реалізації цього сценарію розколу України. Можливо, її влада переоцінила свій вплив на Україну та її еліти, які не квапилися федералізувати країну, ухиляючись від узятих перед РФ зобов'язань. Фактично федералізм був етнополітичною технологією дезінтеграції України – спочатку безкровною, безконфліктною й тривалою, однак це не змінило його етнополітичного призначення в зовнішній етнополітиці Росії, яка завжди характеризувалася імперськими



амбіціями, агресією, експансією та нав'язуванням власного сценарію розвитку сусіднім пострадянським державам. Оскільки федералізм не спрацював на етапі мирної співпраці двох держав, Російська Федерація вдалася до сепаратизму як бруталнішої та, на її погляд, дієвішої технології дезінтеграції України.

Юридичною енциклопедією сепаратизм визначається як політичний рух, спрямований на відокремлення від держави частини її території та населення. Породжується сепаратизм суперечностями між центральною владою держави та виразниками ідей сепаратизму – політичними партіями, громадськими та релігійними організаціями етнічних меншин, політичними структурами окремих регіонів [3]. Підґрунтям сепаратизму, зокрема в Україні, є: неоднорідність, строкатість складу (національного, релігійного, соціального) населення країни; нерівномірність соціального, економічного, екологічного, культурного, зокрема мовного, розвитку окремих регіонів, що породжує сподівання тих чи тих спільнот на самозбереження та поліпшення умов існування або, навпаки, прагнення монополізувати привілейоване становище, щоб не поділяти його з іншими спільнотами; помилки, прорахунки, зловживання центральної влади, які погіршують становище окремих етнічних або конфесійних спільнот (непоодинокі випадки, коли роль цього чинника з пропагандистською метою штучно перебільшується лідерами сепаратизму); вплив певних держав і міжнародних терористичних організацій з метою підпорядкування та експлуатації ресурсів і населення відокремлених регіонів. Сепаратизм здебільшого спрямований на незалежнення частини території суверенної держави, рідше – на приєднання її до складу іншої держави, що в науковій термінології має назву «іредентизм».

В. Наконечний пропонує виокремлювати етнонаціональний та регіональний політичний сепаратизм. Щодо етнонаціонального сепаратизму, то його суб'єктом є етнічна одиниця, котра становить меншість населення, а об'єктом – політична влада держави, яка водночас репрезентує етнос, що домінує. Вимоги надання права на територіальне відокремлення ґрунтуються на апеляції до права народу на самовизначення, котре втілюється під гаслом здобуття національної незалежності. Щодо регіонального політичного сепаратизму, то його суб'єктом можуть бути представники тієї самої національності, що й центральна державна влада. Але апелювати до права народу на самовизначення вони не можуть, як це є з українським Донбасом. Політична мета, яку ставить регіональний політичний сепаратизм, потребує іншого обґрунтування своєї легітимності, наголошує В. Наконечний [4]. Регіональний політичний сепаратизм найчастіше вдається до пошуку форм дискримінації, які регіон начебто зазнає з боку центральної влади (культурної, мовної, економічної), тому порушує питання про відокремлення території, вбачаючи в цьому єдиний засіб ліквідації цих форм дискримінації.

«ЛНР», «ДНР» та населення, котре підтримує ці терористичні угруповання, схилилися до іредентизму, сподіваючись на приєднання територій Донецької та Луганської областей до Російської Федерації за аналогією з Автономною Республікою Крим. Однак міжнародні санкції, накладені на Росію за порушення норм міжнародного права та вторгнення в суверенну державу, змусили її відмовитися від такого сценарію дезінтеграції України. Проект «Новоросія» провалився: Російській Федерації не вдалося схилити до сепаратизації та протидії владі Києва більшість областей, що традиційно вважалися проросійськи налаштованими.

Колишній народний депутат О. Царьов, котрий перейшов на бік сепаратистських утворень і очолив рух «Новоросія», у травні 2014 року заявив про форму-

вання «Республіки Новоросія», в якій анонсував участь 8 областей України – Одеської, Миколаївської, Херсонської, Запорізької, Донецької, Луганської, Харківської та Дніпропетровської. Однак «Новоросія» не змогла поширити свій вплив навіть на територію Донецької та Луганської областей. Не в останню чергу завдяки спротиву місцевого населення, яке побачило, що означає сепаратистська окупація, а не лише завдяки найтривалішій в історії України антитерористичній операції. На нашу думку, сецесія такої незначної території України не входила в плани Російської Федерації. Тому О. Царьов у травні 2015 року повідомив, що діяльність структур «Новоросії» заморожена, оскільки вона не вписується в план мирного врегулювання конфлікту на Сході України [5]. Ще торік один із лідерів російського опозиційного руху Б. Немцов заявляв, що сепаратистський проект «Новоросія» закритий, бо жодна з цілей, означених Президентом РФ, не досягнута [6].

Експерти не одностайні у висновках щодо того, якою була справжня мета проекту «Новоросія». Навряд чи це створення незвіданої буферної держави на кордоні України з Росією з метою запобігання поширенню етнополітичної нестабільності, кольорової революції на території РФ. Найпевніше, головним завданням було залякування Києва й схилання української влади до федеративного устрою, а відтак послаблення України, відмова від європейської інтеграції, демократичного шляху розвитку. Ось чому федералізм у нашій державі став синонімом сепаратизму, оскільки він застосовувався як технологія тиску на Україну, технологія дезінтеграції й, зрештою, технологія гібридної війни.

Тому в усіх планах врегулювання етнополітичного конфлікту в Україні, починаючи від Женевських домовленостей, головною вимогою Кремля була федералізація України. Міністр закордонних справ Росії навіть пропонував США та ЄС схилити Київ до загальнонаціонального діалогу, підсумком якого мала стати нова Конституція, що гарантуватиме федеративний устрій України, оскільки Україна як унітарна держава, на думку російської сторони, «не працює» [7]. МЗС РФ наполягало на тому, що без федералізації розв'язання конфлікту неможливе: «Без реальної конституційної реформи в Україні, в рамках якої через федералізацію забезпечувалися б інтереси всіх регіонів країни, зберігався її позаблоковий статус, закріплювалася особлива роль російської мови, важко розраховувати на довгострокову стабілізацію української держави» [8].


Так званий план В. Путіна під назвою «Комплекс заходів із реалізації Мінського протоколу від 5 вересня 2014 року щодо врегулювання конфлікту на Південному Сході України», що був переданий канцлеру Німеччини А. Меркель і Президенту Франції Ф. Олланду, передбачав, зокрема, надання «ДНР» і «ЛНР» статусу автономії в межах адміністративних кордонів Луганської та Донецької областей; гарантії конституційної реформи України, що передбачає децентралізацію й федералізацію та створення Донецької та Луганської автономних областей (або республік). Документ було також надіслано до Києва, однак Президент України повідомив Президенту РФ про неприйнятність для України такого варіанта врегулювання, вважаючи його спробою дестабілізувати ситуацію.

Саме тому Президент України щоразу відповідає на пропозиції Росії категоричною відмовою від федералізації, оскільки конституційна більшість бачить Україну унітарною. «Децентралізація не має нічого спільного з федералізацією. Україна була, є і буде унітарною державою, не тому, що зверху так вирішимо, а тому... що за останній рік підтримка суспільством унітарної моделі управління держави є дуже потужною й на сьогодні наближається до 90%», – наголосив П. Порошенко [9].

Влада заспокоює електорат щодо змісту реформ, запевняючи, що не погодиться на будь-який тиск Росії й що децентралізація не матиме нічого спільного з федералізацією, а Україна залишиться унітарною державою.

Соціологічні опитування підтверджують цю тенденцію. Вже в травні 2014 року, через два місяці після початку процесу дезінтеграції України (анексії Криму та сепаратизації Сходу), абсолютна більшість українців (73,4%) висловили підтримку нинішній унітарній моделі територіального устрою України. На користь федеративного устрою висловилося всього 15,8% опитаних [10]. Позитивним чинником є те, що влада України впродовж усього періоду протистояння сепаратизму брала до уваги думку українців та висловлювала готовність провести референдум з питання державного устрою України.

Слід погодитися з В. Пальчуком, котрий стверджує, що в деяких країнах поняття «федералізм» почало застосовуватися маніпулятивно, номінально, для позначення процесів, які за своєю суттю не мали нічого спільного з федеральним устроєм [11]. Україна належить саме до таких держав, де сепаратизм став маскуватися під федералізм.

Україна поки що не перемогла в етнополітичному конфлікті з Росією, що супроводжується анексією, сепаратизацією, примусовими спробами федералізації, але вистояла, консолідувалася й об'єдналася в монолітну політичну поліетнічну націю, яку вже не зможуть розколоти жодні етнокультурні регіональні відмінності. Конфлікт на Сході України за участю РФ об'єднав Україну в справжню унітарну державу, котра не потребує федералізму для вирішення суперечностей, адже майже всі вони були нівельовані боротьбою зі спільним ворогом. Гасла «Україна понад усе!», «Україна єдина, неподільна!» ознаменували подолання багаторічного етнополітичного розколу на схід та захід і об'єднали представників усіх національностей, носіїв усіх мов навколо спільної громадянської мети – захисту Батьківщини. 

Список використаних джерел

1. Вітман К. Суперечності загальнонаціональної та регіональної етнополітики в Україні / К. Вітман // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 9. – С. 56.
2. Колесниченко В. Федеративная Украина – безальтернативная альтернатива развития украинского государства / В. Колесниченко // Голос України. – 2009. – № 194.
3. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5. – С. 469–470.
4. Наконечний В. Сепаратизм: поняття та підходи до тлумачення / В. Наконечний // Вестник СевГТУ. – Вып. 84. – Политология: Севастополь: СевНТУ, 2007. – С. 128.
5. РосЗМІ: Проект «Новоросія» офіційно закрили [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/05/20/7068502>
6. Чи закрав Путін проект «Новоросія»? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26634972.html>
7. Росія закликає ЄС та США посприяти встановленню федеративного устрою України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uaport.net/uk/news/ua/t/1403/30/4630000>
8. У Лаврова твердять, що конфлікт на Сході України не вирішиться без федералізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/04/7/7021657>

9. Порошенко готовий провести референдум щодо федералізації України, але вже знає його результат [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tsn.ua/politika/poroshenko-gotoviy-provesti-referendum-schodo-federalizaciyi-ukrayini-ale-vzhe-znae-yogo-rezultat-416446.html>

10. Україна напередодні президентських виборів, травень 2015: соціологічне опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nbuviap.gov.ua/index/press/rezultaty-sotsiologichnoho-doslidzhennja-reytnyh-kandydativ.html>

11. Пальчук В. Децентралізація vs федералізація: аспекти українського державотворення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=959:detsentralizatsiya&catid=8&Itemid=350

References

1. Vitman K. (2011), 'Superechnosti zahalnonatsionalnoi ta regionalnoi etnopolityky v Ukraini' [Contradictions of national and regional ethnic policy in Ukraine], *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, 9: 56.
2. Koliesnichienko V. (2009), 'Fiedierativnaia Ukraina – bezalternativnaia alternativa razvitiia ukrainskoho gosudarstva' [Federal Ukraine – ineffective alternative of development of the Ukrainian state], *Holos Ukrainy*, 194.
3. Shemshuchenko Iu. S. and others (ed.) (2003), *Yurydychna entsyklopediia: V 6 tomakh* [Legal Encyclopedia: In 6 volumes], Kyiv: Ukrainska entsyklopediia, Volume 5: 469–470.
4. Nakonechnyi V. (2007), 'Separatyzm: poniattia ta pidkhody do tлумachennia' [Separatism: concept and approaches to its interpretation], *Vestnik SevHTU*, 84: 128.
5. RosZMI: Proekt 'Novorosiiia' ofitsiino zakryly [Russian media: 'Novorosiiia' project is officially closed], available at: <<http://www.pravda.com.ua/news/2015/05/20/7068502>>
6. Chy zakryv Putin proekt 'Novorosiiia'? [Did Putin drop 'Novorosiiia' project?], available at: <<http://www.radiosvoboda.org/content/article/26634972.html>>
7. Rosiia zaklykaie Yes ta SShA pospriyati vstanovlenniu federativnoho ustroiu Ukrainy [Russia calls on the EU and the USA to support the establishment of a federal system of Ukraine], available at: <<http://uaport.net/uk/news/ua/t/1403/30/4630000>>
8. U Lavrova tverdiat, shcho konflikt na Skhodi Ukrainy ne vyrishytsia bez federalizatsii [At Lavrov's it is said that the conflict in Eastern Ukraine will not be solved without federalization], available at: <<http://www.pravda.com.ua/news/2014/04/7/7021657>>
9. Poroshenko hotovyi provesty referendum shchodo federalizatsii Ukrainy, ale vzhe znaie yoho rezultat [Poroshenko is ready to hold a referendum on the federalization of Ukraine, but he already knows the result], available at: <<http://tsn.ua/politika/poroshenko-gotoviy-provesti-referendum-schodo-federalizaciyi-ukrayini-ale-vzhe-znae-yogo-rezultat-416446.html>>
10. Ukraina naperedodni prezidentytskyykh vyboriv, traven 2015: sotsiologichne opytuvannia [Ukraine ahead of presidential elections, May 2015: opinion poll], available at: <<http://socs.kiev.ua/ua/press/rezultaty-sotsiologichnoho-doslidzhennja-reytnyh-kandydativ.html>>
11. Palchuk V. Detsentralizatsiia vs federalizatsiia: aspekty ukrainskoho derzhavotvorennia [Decentralization vs federalization: aspects of the Ukrainian state formation], available at: <http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=959:detsentralizatsiya&catid=8&Itemid=350>

