

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ ПОЛІТОЛОГІЇ

УДК 323.1

**В. А. ЯВІР,**  
кандидат політичних наук

### **РЕІНТЕГРАЦІЯ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ ЯК ЗАВДАННЯ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

*Досліджено зміст і суть явища реінтеграції, наукові підходи до визначення реінтеграції в українській та зарубіжній науці. На їх основі напрацьовано оптимальне визначення реінтеграції для України. Проаналізовано головні причини гальмування реінтеграції окупованих територій – АРК, самопроголошених ДНР та ЛНР. Вказано на необхідність напрацювання законодавчої бази політики реінтеграції, позиціонування її консолідаційною ідеєю в межах державної етнонаціональної політики України.*

**Ключові слова:** реінтеграція, етнонаціональна політика, консолідація, громадянське суспільство.

**Явир В. А. Реинтеграция временно оккупированных территорий как задача этнонациональной политики Украины**

*Исследованы содержание и суть явления реинтеграции, научные подходы к определению реинтеграции в украинской и зарубежной науке. На их основе разработано оптимальное определение реинтеграции для Украины. Проанализированы основные причины торможения реинтеграции оккупированных территорий – АРК, самопровозглашенных ДНР и ЛНР. Указано на необходимость создания законодательной базы политики реинтеграции, позиционирования ее консолидационной идеей в рамках государственной этнонациональной политики Украины.*

**Ключевые слова:** реинтеграция, этнонациональная политика, консолідація, гражданское общество.

**Yavir V. The Reintegration of the Temporarily Occupied Territories as a Task for Ethnonational Politics of Ukraine**

*The content and essence of the phenomenon of reintegration, scientific approaches to the definition of reintegration into Ukrainian and foreign sciences are studied. On this basis the optimal definition of reintegration for Ukraine has been proposed. The main causes of reintegration delay of the occupied territories – ARC, the self-proclaimed DND and LNR are analyzed. The necessity of creating the legal framework of reintegration policy, positioning it as the idea of consolidation within state ethnonational policy of Ukraine is pointed.*

**Key words:** reintegration, ethnonational politics, consolidation, civil society.

Без вивчення теоретико-методологічних засад політики реінтеграції, без розуміння суті явища, змістовного наповнення цього політико-правового

феномену, без визначення місця (позиціонування) політики реінтеграції у державній етнонаціональній політиці України неможливе напрацювання ефективної моделі реінтеграції окупованих частин Донецької та Луганської областей, а також Автономної Республіки Крим до складу України. Проблема практично недосліджена українською наукою.

Для початку звернемося до визначення реінтеграції. Політичні словники визначають реінтеграцію як 1) відновлення єдиного цілого; 2) повторне об'єднання того, що раніше розкололося, розпалося, дезінтегрувалося; 3) включення, залучення до певної спільноти. Адже латинський префікс «ге» вказує на повторну, відновлювальну дію + «integratio», що означає відновлення цілісності, возз'єднання<sup>1</sup>. Ці визначення та особливості їх вживання у політичній риторичній дають підстави стверджувати про коректність таких формулювань, які надалі вживатимуться у дослідженні: «реінтеграція Донбасу та Криму до складу України», «реінтеграція України», «реінтеграція України, ДНР, ЛНР та Автономної республіки Крим». Синонімами поняття реінтеграції є возз'єднання, об'єднання, відновлення, антонімами – дезінтеграція, розпад.

Зауважимо також поширене в політології і ще більше юриспруденції розуміння реінтеграції як поновлення особи у громадянстві держави у разі його втрати або попереднього виходу з громадянства. У цьому розумінні суть реінтеграції полягає у спрощеній процедурі відновлення громадянства та, якщо окремо передбачено нормативними актами держави, різноманітна допомога у набутті звичного для особи соціального статусу<sup>2</sup>. Однак таке значення терміна «реінтеграція» не є об'єктом нашого наукового інтересу.

Західні визначення реінтеграції як явища стосуються переважно адаптації окремих індивідів, що опинилися в певних соціальних, соціально-політичних, соціально-економічних умовах, які ускладнюють або унеможливають їх участь у суспільному житті як повноцінних членів. Реінтеграція покликана усунути ці перешкоди, забезпечивши цих осіб механізмами, способами, моделями взаємодії та участі в суспільстві. Так, визначення суспільної реінтеграції означає процес переходу від стану, в якому людина не була повноцінно функціонуючим членом суспільства, до стану, за якого індивід самостійно контролює та регулює своє життя та участь у суспільних процесах<sup>3</sup>.

А. Фонсека розглядає явище реінтеграції як невід'ємний елемент зворотної міграції, оскільки реалізація політики реінтеграції дає змогу захистити тих, хто повертається назад на батьківщину шляхом надання допомоги, створення політико-правових інструментів повернення колишніх мігрантів у суспільство країни їх походження. Саме реінтеграція заохочує мігрантів до зворотної міграції і надає стійкості цьому етнополітичному процесу, наголосує дослідниця<sup>4</sup>. Адже мігранти на довгі роки випали з суспільства, політичного, соціально-економічного середовища батьківщини, тому потребують особливих механізмів підтримки та реінтеграції.

Попри те, що таке розуміння реінтеграції, на перший погляд, має небагато спільного з етнополітичною реінтеграцією України, з політикою реінтеграції, яка повинна, починаючи з 2014 р. стати невід'ємною складовою етнонаціональної політики, в будь-якому випадку – це одна з проєкцій досліджуваного явища. І свого часу вона буде затребувана в Україні не лише в контексті полег-

шення зворотної міграції. Адже мешканці тимчасово окупованих територій теж повертатимуться в українське суспільство, українське етнокультурне, політичне, соціально-економічне, інформаційне середовище. Цей процес потребує застосування особливих підходів у етнополітиці. Наразі окуповані території (Автономна Республіка Крим, ЛНР, ДНР) і їх населення є ізольованими від України вже понад два роки і тому потребують цілої низки політико-правових механізмів інтеграції, адаптації до українських реалій у межах політики реінтеграції.

Вивчення як українського, так і зарубіжного доробку також продемонструвало, що термін «реінтеграція» в соціології та політології також часто вживається у значенні «адаптації» та «консолідації». Так, соціолог Ю. Володіна у своїх працях вивчає проблему соціальної реінтеграції (адаптації) в процесі деінституціоналізації<sup>5</sup>. В. Черноус досліджує перешкоди та шляхи подолання реінтеграції пострадянської Росії, маючи на увазі більш тісну інтеграцію регіонів федеративної республіки<sup>6</sup>. У праці розглядаються причини пострадянської кризи російської культурно-цивілізаційної спільноти та її наслідки для модернізації Росії і міжнаціональних відносин, особливо на Кавказі. Проблеми формування російської ідентичності в поліетнічних регіонах аналізуються в контексті глобалізаційних процесів; обґрунтовується необхідність регульованої реінтеграції та подолання ксенофобської міфології, витoki якої сягають 90-х років ХХ ст. Підкреслюється роль наукового співтовариства (історична і потенційна) в реінтеграційних процесах на півдні Росії. Тобто В. Черноус розглядає реінтеграцію як невід'ємну та необхідну складову етнополітичної політики з метою поглиблення консолідації російської культурно-цивілізаційної спільноти.

У цьому контексті найближчим поняттям до реінтеграції як консолідації етнокультурної спільноти є поняття етнокультурної консолідації. Для України найбільш актуальною залишається саме етнокультурна консолідація суспільства, яка поєднує в собі елементи національної, етнічної та культурної консолідації. Україна належить до поліетнічних держав зі складною історичною спадщиною та суттєвими регіональними, культурними, мовними, етнічними відмінностями, які не вдалося згладити в межах етнополітичної політики за роки незалежності. І які стали причинами етнополітичного конфлікту та непрямими чинниками дезінтеграції України. Аналіз основних чинників етнокультурного розколу, що гальмують процес об'єднання етнічних складових українського суспільства в політичну націю, засвідчив, що причини деконсолідації та розколу українського суспільства є наслідком дії, з одного боку, об'єктивних культурно-історичних умов, а з другого – політико-правових: неузгодженості, недостатнього рівня розробки законодавчого забезпечення процесу етнокультурної консолідації (реінтеграції).

Науковці пропонують підвищувати рівень інтеграції, консолідації українського суспільства шляхом популяризації поліетнічності та багатокультурності як цінності/переваги. Всі етнопільноти, що населяють державу, формують політичну націю і повинні бути максимально інтегровані в поліетнічне суспільство – на рівних засадах брати участь у соціальному, громадсько-політич-

ному житті, користуючись при цьому гарантованими законодавством можливостями зі збереження етнокультурної самобутності.

Таким чином, терміни «інтеграція», «реінтеграція» та «консолідація» вживаються як синонімічні, їх змістове та смислове наповнення перетинається. Однак етнокультурна консолідація не вповні враховує реалії етнополітичного конфлікту та політико-правовий, територіальний вимір реінтеграції, потреба в напрацюванні якої наразі постала перед етнонаціональною політикою України.

Отже, наразі в Україні є потужний запит на запровадження послідовної, структурованої політики реінтеграції як невід'ємної складової державної етнонаціональної політики, орієнтованої на мирне врегулювання етнополітичного конфлікту, відновлення контролю, територіальної цілісності та возз'єднання всіх територій України, що сепаратизувалися й оформилися у невизнані квазі-держави – Донецьку та Луганську народні республіки або були анексовані Російською Федерацією – Автономна Республіка Крим, на етнокультурну консолідацію та формування української політичної нації. Реінтеграція повинна стати консолідаційною ідеєю, що об'єднає поліетнічну українську націю, незалежно від етнічного походження та місця проживання.

Однак наразі українське суспільство штучно деконсолідується щодо питання врегулювання етнополітичного конфлікту та реінтеграції (поширені погляди – ми розрізнені, не бачимо української стратегії, влада реалізує зовнішні сценарії і ніяк не можемо впливати на цей процес). Громадянське суспільство в Україні втратило віру в себе, не готове брати на себе відповідальність, визнавати і виправляти власні помилки, ставити на порядок денний і актуалізувати стратегічно найважливіші проблеми, які замовчуються. Саме до такої найактуальніших і найгостріших етнополітичних викликів належить процес реінтеграції України, який штучно деактуалізується та замовчується на тлі інших начебто більш актуальних проблем та викликів.

Популяризація політичної консолідації еліт навколо спільної мети – врегулювання етнополітичного конфлікту, возз'єднання України, подолання етнокультурного розколу, ідей про непотрібність Україні територій, що відкололися або були анексовані, деконсолідаційних тенденцій шляхом діалогу, формування єдиного етнополітичного простору з урахуванням етнокультурних, історичних особливостей кожного регіону, акумулювання та поширення спільних цінностей, спільного майбутнього, дасть змогу покласти край застосуванню деконсолідаційних чинників як політичної технології, відмовитися від радикальної, нетерпимої риторики щодо майбутнього Донбасу та Криму.

Тим часом роль і участь суспільства в процесах врегулювання етнополітичного конфлікту та реінтеграції територій поступово зменшується, його члени абстрагуються, втрачають орієнтири, розчаровуються, концентруються на розв'язанні власних проблем. «Звичайно ж, у ситуації, коли переважна більшість населення лягає і прокидається з думкою про те, як вижити – годі очікувати, що пересічний громадянин думатиме про те, як його державі реагувати на антиукраїнські випадки Варшави, повертати Крим...»<sup>7</sup>, – констатує стан розчарування громадянського суспільства О. Солонько. Гальмування реформування держави, євроінтеграції (викликане не лише внутрішньоукраїнськими

чинниками, а й дезінтеграційними процесами в самому ЄС), нездоланність корупції, незадовільне соціально-економічне становище – всі ці чинники відсувають проблему реінтеграції України на другий план. Але саме здатність вести затяжну боротьбу і відповідати на поточні виклики етнополітичної ситуації – якраз те, що може допомогти Україні відновити територіальну цілісність.

На даний момент ні владі, ні суспільству, що перебувають під тиском інших, на перший погляд, більш нагальних проблем, не слід ігнорувати такий виклик, як дезінтеграція України: окупація і приєднання Криму до складу Росії, наявність у складі України сепаратистських, псевдодержавних утворень – ДНР, ЛНР, які не контролюються державою. Відтермінування процесу реінтеграції може призвести до непоправних етнополітичних наслідків. Адже в сучасному світі немає прикладу успішної країни, яка досягла економічного процвітання, міжнародної поваги, участі в престижних наддержавних об'єднаннях – і при цьому має якісь не вирішені національно-культурні питання і суперечності або ж не контролює частину своєї території.

Процес деактуалізації проблеми реінтеграції України, винесення її за дужки державної етнонаціональної політики, наприклад виключно у зовнішньополітичний формат, є штучним результатом політичної пропаганди. Напрацювання політико-правових механізмів реінтеграції України має відбуватися виключно в межах державної етнонаціональної політики України з оперттям на міжнародний досвід, але аж ніяк не напрацьовуватися за межами України. Ні в ЄС, ні в США, ні в Росії. Відповідно до Конституції Україна є суверенною і незалежною державою (ст. 1), суверенітет України поширюється на всю її територію, територія України в межах існуючого кордону є цілісною і неотторканною (ст. 2), носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5). З цього випливає, що питання реінтеграції, особливостей формату процесу відновлення територіальної цілісності є питанням виключно внутрішньої політики України. Безумовно, Україна може запозичити певні елементи реінтеграції, однак жодна інша держава або наддержавне утворення не може нав'язати українському народу модель, формат та умови реінтеграції. Відповідні неодноразові спроби будуть розглянуті пізніше.

Міжнародна правозахисна організація Freedom House прогнозує, що через зовнішню російську агресію та внутрішню незрілість національних демократичних інститутів Україна і надалі стикатиметься з викликами, пов'язаними зі збереженням її державного суверенітету та територіальної цілісності<sup>8</sup>. Втім, експерти прогнозують, що пік кризи вже пройдено і країна матиме більше можливостей для проведення реформ та стимулювання відновлення економіки. Найбільшими викликами для внутрішньої політики держави, на їх думку, залишатимуться етнополітичний конфлікт, високий рівень корупції та слабкість інститутів, покликаних забезпечувати верховенство права.

Відомо, що стихійна, ситуативна консолідація навколо позитивних або негативних подій, ініційована суспільством, не може бути довгостроковою, якщо не інституціоналізується, інкорпорується державою в межах регламентованих законодавством практик. Роль держави в процесі реінтеграції, підтрим-

ки цієї етнополітичної ідеї як національної ідеї залишається визначальною, адже саме її прерогативою є формування та інституціоналізація механізмів досягнення балансу інтересів етнокультурно неоднорідних частин поліетнічного суспільства, в тому числі того, що наразі проживає на непідконтрольних Україні територіях.

Відтак, етнонаціональна політика України потребує суттєвого перегляду і доповнення з урахуванням нинішніх реалій етнополітичного конфлікту, його мирного врегулювання, захисту прав етноспільнот на окупованих територіях, необхідності політико-правового забезпечення їх реінтеграції до складу України. Етнонаціональна політика України є невід'ємною складовою політики держави, спрямованої на регулювання сфери етнонаціональних відносин з метою запобігання та врегулювання етнополітичних конфліктів, забезпечення гармонійного розвитку української нації в цілому та національних меншин і етнічних груп в Україні. Гармонійний розвиток етноспільнот означає консолідацію української політичної нації (збереження та розвиток культурної, мовної самобутності української нації, національних меншин та етнічних груп на основі забезпечення прав і свобод людини та громадянина) в межах загально-визначених кордонів України.

Те, що реінтеграція є невід'ємною частиною етнонаціональної політики, підтверджують дослідження українських етнополітологів. Так, зокрема О. Антонюк, на основі вивчення досвіду формування і реалізації етнополітичної парадигми демократичними країнами – США, Канадою, Великою Британією, Швейцарією, яка спрямована на створення моделі найбільш гармонійних етнонаціональних відносин у державі, виокремлює низку ключових напрямів етнонаціональної політики: забезпечення політичного функціонування спільнот (створення умов для політичної самоорганізації та участі у політичному житті суспільства); врахування у політиці інтересів людей, що випливають з етнічної ідентичності; задоволення політичних, соціальних, економічних, культурних потреб різних етнічних груп; регулювання державою, її інститутами та іншими суспільними структурами етнополітичних процесів<sup>9</sup>. Оскільки реінтеграція означає не лише механічне возз'єднання територій, відновлення територіальної цілісності, а й налагодження діалогу, адаптацію, інтеграцію населення окупованих територій у загальнодержавний простір, захист їх прав, етнокультурну та етнополітичну консолідацію, запровадження особливих, спеціальних напрацьованих форматів та політико-правових механізмів політики реінтеграції на непідконтрольних територіях, – можна стверджувати, що реінтеграція стосується і присутня у всіх ключових напрямках етнонаціональної політики, виокремлених О. Антонюком.

Будь-яка демократична держава зацікавлена в забезпеченні міжетнічної злагоди та запобіганні виникненню конфліктів за участю етнічного чинника на її території. З цієї метою відповідними органами державної влади здійснюється регулювання етнонаціональних відносин та процесів, яке базується на правових принципах, закладених у етнонаціональному законодавстві. Збалансована етнонаціональна політика покликана нейтралізувати потенційні загрози, які можуть призвести до конфліктизації міжетнічної взаємодії. Однак

державна етнонаціональна політика впродовж усіх років незалежності виявилася неефективною у нейтралізації чинників виникнення етнополітичного конфлікту, дезінтеграції держави, анексії та сепаратизації територій.

Українська еліта відтермінувала вирішення питань, що загрожують національній єдності, на невизначну перспективу або розв'язувала їх на користь однієї частини етнокультурно розколотого суспільства, викликаючи невдоволення в іншій частині. Тим часом у поліетнічному суспільстві держава повинна залишатися неупередженим медіатором, який представляє інтереси усіх без винятку сегментів етнокультурно неоднорідного суспільства. Держава, що діє на користь лише однієї частини поліетнічного суспільства, приречена на поразку реалізації проекту стабільної, процвітаючої поліетнічної країни<sup>10</sup>. Як це сталося у випадку України – етнокультурні, етнополітичні суперечності призвели до поглиблення етнополітичного розколу, який у процесі політичної кризи завершився сепаратизацією частини територій півдня та сходу України. Населення частини Донецької, Луганської областей та Автономної Республіки Крим, демонструючи незгоду з політичним вибором Києва і більшості України у результаті Революції гідності, підтримало іноземне вторгнення Російської Федерації під надуманим приводом захисту прав російськомовного населення.

Відтермінування процесу реінтеграції може призвести до непоправних етнополітичних наслідків. Наразі окуповані території (Автономна Республіка Крим, ЛНР, ДНР) і їх населення є ізольованими від України вже понад два роки і тому потребують цілої низки політико-правових механізмів інтеграції, адаптації до українських реалій у межах політики реінтеграції. Реінтеграція повинна стати консолідаційною ідеєю, що об'єднає поліетнічну українську націю незалежно від етнічного походження та місця проживання. Однак наразі українське суспільство штучно деконсолідується щодо питання врегулювання етнополітичного конфлікту та реінтеграції. Процес реінтеграції України штучно деактуалізується та замовчується на тлі інших начебто більш актуальних проблем та викликів.

1. Реинтеграция // Политический словарь. URL : <http://www.onlinedics.ru/slovar/pol/r/reintegratsija.html> (дата звернення: 13.12.2016); 2. *Большой юридический словарь* / В. Н. Додонов, В. Д. Ермаков, М. А. Крылова и др. Москва : 2001. С. 410; 3. *Community reintegration* // Webster's New World Law Dictionary. URL : <http://www.yourdictionary.com/dictionary-definitions/> (дата звернення: 13.12.2016); 4. *Fonseca A. Reintegration. Effective approaches* / International Organization for Migration, 2015. P. 3; 5. *Володина Ю.* Социальная реинтеграция детей-сирот в процессе деинституционализации // Человек и образование. 2009. № 1. С. 84; 6. *Черноус В.* Реинтеграция постсоветской России: преграды и пути преодоления // Научная мысль Кавказа. 2013. № 4. С. 9-17; 7. *Солонько О.* Втома металу // Українська правда. URL : <http://www.pravda.com.ua/columns/2016/07/29/7116226/> (дата звернення: 15.12.2016); 8. *Nations in Transit-2016: Ukraine* / Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/ukraine> (дата звернення: 15.12.2016); 9. *Антонюк О.* Основи етнополітики. Київ : МАУП, 2005. С. 25; 10. *Політико-правові засади етнокультурної консолідації українського суспільства: наукова записка* / І. О. Кресіна, Л. І. Лойко, В. А. Явір, Д. І. Грицяк, С. В. Стоєцький. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2013. С. 76.

### **Yavir V. The Reintegration of the Temporarily Occupied Territories as a Task for Ethnonational Politics of Ukraine**

*The content and essence of the phenomenon of reintegration, scientific approaches to the definition of reintegration into Ukrainian and foreign sciences are studied. On this basis the optimal definition of reintegration for Ukraine has been proposed. The main causes of reintegration delay of the occupied territories – ARC, the self-proclaimed DND and LNR are analyzed. The necessity of creating the legal framework of reintegration policy, positioning it as the idea of consolidation within state ethnonational policy of Ukraine is pointed.*

*Without the study of theoretical and methodological foundations of reintegration policy, without understanding of this political and legal phenomenon, without determining the location (positioning) policy reintegration into the ethnonational policy of Ukraine it is not possible to develop effective model for reintegration of occupied parts of Donetsk and Lugansk regions, and Autonomous Republic of Crimea in the Ukraine.*

*The problem is almost unexplored in Ukrainian science. First, we turn to the definition of reintegration. Political dictionaries define reintegration as 1) restoring a whole; 2) the re-unification of the previously split unit; 3) inclusion, involvement in a community. Ukrainian and foreign views also demonstrate that the term reintegration in sociology and political science is often used in the sense of “adaptation” and “consolidation”.*

*In this context, the closest concept to reintegration is ethnocultural consolidation. For Ukraine the most relevant is ethnocultural consolidation of society that combines elements of national, ethnic and cultural unity. Ukraine is a multiethnic states with a complex historical legacy and significant regional, cultural, linguistic, ethnic differences that ethnonational policy failed to mingle since independence. And what were the causes of ethno-political conflict and circumstantial factors of disintegration of Ukraine.*

*Thus the terms of integration, reintegration and consolidation are used as synonyms, their semantic meaning and content overlap. However, ethnocultural consolidation does not fully take into account the realities of ethno-political conflict and political-legal, territorial dimensions of reintegration. So, now in Ukraine is a strong request to establish a consistent, structured reintegration policy as an integral part of ethnonational policy, focused on the peaceful settlement of ethno-political conflict, territorial integrity and reunification of all territories of Ukraine.*

*Meanwhile, the role and participation of civil society in the process of settlement of ethno-political conflict and reintegration problems are gradually decreases, its members are abstracted, lose landmarks, frustrated, focus on solving their own problems.*

*Currently occupied territories (the Autonomous Republic of Crimea, DNR, LNR), and their populations are isolated from the Ukraine for more than two years and therefore require a number of political and legal mechanisms of integration, adaptation to Ukrainian realities within the policy of reintegration. The delay of reintegration process can lead to irreparable ethnic and political consequences.*

*Reintegration should become consolidation idea that will unite Ukrainian multiethnic nation regardless of ethnic origin and residence. However, the current Ukrainian society is artificially split on the base of ethno-political conflict regulation and reintegration. The process of reintegration of Ukraine is artificially deactualized on the background of other seemingly more pressing problems and challenges.*

*Thus, ethnic policy of Ukraine needs substantial revision and amendments that are taking into account the current realities of ethno-political conflict and its peaceful resolution, rights protection of national minorities in the occupied territories, the need for political and legal support their reintegration into the Ukraine.*