

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ПРОТИДІЇ СЕПАРАТИЗМУ В УКРАЇНІ

## ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEASURES AGAINST SEPARATISM IN UKRAINE

Гбур Л.В.,

*асистент кафедри адміністративного та фінансового права  
юридичного факультету**Національного університету біоресурсів і природокористування України*

У статті досліджується поняття сепаратизму у світовому просторі загалом та України зокрема. Аналізуються основні доктринальні визначення поняття сепаратизму та сепаратистських рухів в Україні. Досліджуються основні чинники, що сприяють поширенню сепаратизму серед населення на певних окремих адміністративно-територіальних одиницях чи на всій території України.

Описуються основні ознаки, що підпадають під визначення сепаратистських рухів. Аналізується чинне законодавство, яке, не даючи нормативного визначення поняття сепаратизму, поверхнево згадує про нього у своїх певних нормах, зокрема, це – Кримінальний кодекс України, Закон України «Про основи національної безпеки України», Постанова Верховної Ради України «Про запобігання проявам сепаратизму та іншим посяганням на основи національної безпеки України» та інші.

Аналізуються основні ключові моменти проекту закону України «Про протидію і запобігання сепаратизму та подолання наслідків сепаратистської діяльності на території України (десепааратизацію)» 4300-а від 17 липня 2014 р. З'ясовується, що цим проектом закону передбачалося нормативне закріплення поняття сепаратизму в Україні та методи і заходи боротьби із ним. Також описується протилежне поняття, таке як десепааратизація. До того ж проект закону, що був підтриманий депутатами в першому читанні, визначав комплекс заходів, зокрема, адміністративно-правового характеру, що спрямовані на виявлення та подолання наслідків сепаратистської діяльності на території України.

Приділяється увага міжнародним адміністративно-правовим заходам, що мають позитивні результати в боротьбі із сепаратизмом. Робляться висновки про необхідність прийняття доопрацьованого проекту закону України «Про протидію і запобігання сепаратизму та подолання наслідків сепаратистської діяльності на території України (десепааратизацію)», в якому визначити не лише люстрацію як один із видів адміністративно-правових заходів, але й низку інших, що також підпадають під ознаки адміністративно-правових.

**Ключові слова:** сепаратизм, гібридна війна, десепааратизація, адміністративно-правові заходи, люстрація, сепаратистські рухи.

The article explores the notion of separatism in the world as a whole and Ukraine in particular. The basic doctrinal definitions of the concept of separatism and separatist movements in Ukraine are analyzed. The main factors contributing to the spread of separatism among the population in certain separate administrative-territorial units or throughout Ukraine are investigated.

The basic features that fall under the definition of separatist movements are described. The current legislation is analyzed, which, while not giving a normative definition of the concept of separatism, superficially mentions it in its certain norms, in particular the Criminal Code of Ukraine, the Law of Ukraine "On the basics of national security of Ukraine", the Verkhovna Rada of Ukraine Resolution "On the prevention of separatism national security of Ukraine" and others.

The main key points of the draft law of Ukraine "On Combating and Preventing Separatism and Overcoming the Consequences of Separatist Activities in Ukraine (Deseparization)" are analyzed. It turns out that this draft law envisaged normative consolidation of the notion of separatism in Ukraine and methods and measures to combat it. It also describes the opposite concept, such as deseparization. In addition, the draft law, which was supported by MPs in the first reading, defined a set of measures, including administrative and legal ones, aimed at identifying and overcoming the consequences of separatist activity in Ukraine.

Attention is paid to international administrative and legal measures that have a positive track record in the fight against separatism. Conclusions are made on the need to adopt a revised draft law of Ukraine "On Counteracting and Preventing Separatism and Overcoming the Consequences of Separatist Activities in Ukraine (Deseparization)", which defines not only lustration as one of the types of administrative and legal measures, but also a number of others, which are also subject to the features of administrative law.

**Key words:** separatism, hybrid war, deseparization, administrative and legal measures, lustration, separatist movements.

**Постановка проблеми.** Сьогодні однією з найбільших проблем, що становить загрозу не тільки для окремих національних держав, але й для функціонування всього світу, є існування сепаратистських рухів, що визначаються різними формами та причинами проявів. Проте правові та політичні оцінки цього явища в певних випадках і залежать від низки чинників, що можуть стосуватися як внутрішньої, так і міжнародної кон'юнктури, зокрема

ставлення світового населення до держави, у якій є такі сепаратистські рухи, тощо. Досить часто сепаратистські рухи користуються опосередкованою чи прямою підтримкою третіх осіб, що є зацікавленими в повній дестабілізації певних держав для того, щоби зміцнити свій вплив на внутрішню політику на окремі території.

Сьогодні все частіше вживається поняття «гібридна війна», а одним із способів ведення такої

війни є саме створення умов для поширення сепаратистських рухів на території окремих держав, до того ж використовуючи при цьому широке коло засобів, що спрямовані на послаблення її гуманітарної безпеки. Також представники політичних сил, що керуються власними інтересами та задовольняючи свої амбіції, не можуть оцінити повною мірою тих наслідків, що тягне за собою політична боротьба за владу. З огляду на це в державі створюється атмосфера емоційної, психологічної, політичної напруженості, а також складаються всі необхідні умови для розвитку ситуації військового конфлікту.

Необхідним елементом для забезпечення мирного розвитку України є врегулювання конфліктної ситуації на Донбасі, а також повернення тимчасово неконтрольованих територій до правового поля України. І тому для формування та реалізації ефективної державної політики в цій сфері важливим є з'ясування суті сепаратизму та розроблення механізмів, зокрема адміністративних, для протидії поширенню та усунення проявів сепаратизму на території України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі положення механізмів і заходів протидії загалом було висвітлено у працях таких науковців: Н. Романюк, М. Рубашенко, В. Погорілко, М. Баймуратов, О. Бантишев, М. Басараб, К. Войтовський, Ю. Барабаш, А. Баранов, О. Гречко, В. Горенкін, Н. Гуророва, Д. Горовіц, Р. Гріфіц, В. Дівак, В. Карташкін, І. Кресіна, О. Крилов, С. Дрьомов, Р. Ключник, С. Савойська, Т. Сироїд, В. Навроцький, О. Резнікова, М. Розумний, М. Хавронюк, О. Шамара, А. Місюра, В. Тацій, В. Тимошенко, В. Федоренко, В. Федоров, та інші.

**Метою статті** є дослідження та виділення основних засобів протидії поширенню в Україні ознак сепаратизму, зокрема адміністративно-правових.

**Виклад основного матеріалу.** Для дослідження адміністративно-правових заходів протидії сепаратизму в Україні слід, перш за все, визначити поняття сепаратизму та виділити його основні ознаки, адже чинним законодавством України не передбачено цього визначення.

О. Резнікова вважає, що сепаратизмом є явище, що містить загрозу національній безпеці. Вона вказує, що це явище формується під впливом різних чинників і досить часто є пов'язаними із процесами трансформації суспільства. Зважаючи на це, конфлікти назрівають тоді, коли соціально-економічне становище в країні різко змінюється в гірший бік, або у разі, коли країну охоплює політична криза чи нестабільність [1, с. 25].

О. Цебенко у своєму дослідженні визначає, що сепаратизм є теорію, політикою та практикою, що є спрямованою на відокремлення, відділення частини території держави з метою створення нової самостійної національної держави чи з метою її автономізації [2, с. 54].

Слід сказати, що сепаратизм є явищем, яке є потенційно властивим для будь-якої держави, проте має місце під час певних умов, під дією різ-

них груп факторів, що є пов'язаними із соціально-культурною та політичною трансформацією певного суспільства, посиленням чи, навпаки, послабленням центральної влади або можливим конфліктом інтересів тощо. З огляду на це М. Степико зазначає, що сепаратизм характеризується як прагнення деяких регіонів держави до відокремлення чи набуття більшої політичної самостійності, суверенітету, є таким собі проявом захисної та охоронної реакції на процесі, що не влаштовують деяку частину суспільства в переломні моменти його розвитку [3].

Як уже було зазначено раніше, у чинному законодавстві України є відсутнім визначення поняття сепаратизму. Проте чинним Кримінальним кодексом України передбачається кримінальна відповідальність за суспільно небезпечні діяння, що містять у собі ознаки чи прояви сепаратизму. Зміни, що стосуються проявів сепаратизму, до Кримінального кодексу України було внесено після прийняття Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України» від 8 квітня 2014 р. № 1183-VII. Такі зміни передбачають посилення відповідальності за такі правопорушення, як посягання на територіальну цілісність і недоторканність України: «Умисні дії, вчинені з метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України, а також публічні заклики чи розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій»; фінансування дій, учинених із метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України» (ст. 110-2) [4].

Поверхнево згадує про сепаратизм Закон України «Про основи національної безпеки України». У цьому Законі наводяться лише реальні та потенційні загрози національній безпеці України в контексті захисту територіальної цілісності та протидії сепаратизму. Серед основних можливо виділити такі: «... – спроби створення і функціонування незаконних воєнізованих збройних формувань та намагання використати в інтересах певних сил діяльність військових формувань і правоохоронних органів держави; – прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України; – нелегальна міграція; – можливість утягування України в регіональні збройні конфлікти чи у протистояння з іншими державами; – нарощування іншими державами поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося; – порушення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина; – можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин і релігійних громад; – загроза проявів сепаратизму в окремих регіонах України» та інші [5].

У час, коли Україна вперше зіштовхнулася із проблемою існування проявів сепаратизму, було

видано Постанову Верховної Ради України «Про запобігання проявам сепаратизму та іншим посяганням на основи національної безпеки України» від 22 лютого 2014 р., що повністю засуджує прояви сепаратизму та будь-яких інших посягань на територіальну цілісність і недоторканність України. Цією Постановою визначено засудження будь-яких проявів сепаратизму чи інших посягань на територіальну цілісність і недоторканність України, зокрема, є присутньою вимога до правоохоронних органів вживати вичерпні та жорсткі заходи щодо припинення та запобігання загрозам національної безпеки України [6].

Проаналізувавши вказані вище згадування про поняття сепаратизму в нормативно-правових актах, можна дійти висновку, що фактори, які спричиняють сепаратистські прояви, не викликають тривоги в законодавців, оскільки жоден із згаданих актів не визначає самого поняття «сепаратизм», хоча від нормативного визначення поняття сепаратизму та його змісту залежить насамперед характеристика прав та обов'язків, якими володіють об'єкти та суб'єкти державного управління, що здійснюють захист національних інтересів і гарантування безпеки особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності.

Дослідивши поверхнево поняття сепаратизму, зазначаю, що для формування адміністративно-правових заходів протидії сепаратизму в Україні необхідним є також виявлення основних факторів або чинників, що його спричиняють.

К.М. Вітман говорить про те, що під час дослідження передумов розвитку сепаратизму в Україні можливим є визначення таких чинників, що його спричиняють:

1) нерівномірність економічного, культурного, зокрема мовного, розвитку окремих регіонів, що сприяло активізації прагнення спільнот на самозбереження та поліпшення умов існування або, навпаки, прагнення монополізувати привілейоване становище, щоб із нього не користалися інші спільноти;

2) неоднорідність національного, мовного, соціального складу населення країни;

3) вплив із-за кордону певних держав, міжнародних організацій із метою підпорядкування ресурсів або відокремлених регіонів;

4) помилки, прорахунки, зловживання центральної влади, які погіршують становище окремих спільнот» [7, с. 20].

Отже, як бачимо, чинників, що сприяють поширенню сепаратизму в Україні, є досить значна кількість. Проте науковцями досліджуються і певні механізми протидії таким сепаратистським рухам на території України.

О. Резнікова наголошує на тому, що необхідним є урегулювання сепаратистського конфлікту (сепаратистських рухів) за допомогою правових методів (до яких можна віднести такі: кримінальні, адміністративні, цивільно-правові та інші), адже саме вони дадуть змогу знизити загрозу дестабілізації політич-

ної обстановки в країні. Вона також вказує на те, що важливим є застосування на прикладі міжнародної практики процедури позбавлення громадянства певних осіб, що сприяють поширенню сепаратистських настроїв на території України. Проте вона зазначає, що процедура позбавлення громадянства повинна враховувати вимоги Європейської конвенції про громадянство (Страсбург 6.11. 1997 р.) [1, с. 24].

І. Кресіна у своєму дослідженні зазначає про правові способи боротьби із проявами сепаратизму. Дієвим інструментом для подолання сепаратизму в Україні, на її думку, буде створення механізму для усунення певної категорії осіб (мається на увазі ті категорії, у діяннях яких є прояви сепаратизму) від участі у місцевих виборах, недопущення до перебування на посадах державної служби, військової служби, служби у правоохоронних та інших державних органах [8].

О. Резнікова також наголошує на доцільності посилення інформаційної, ідеологічної (що характеризується вихованням патріотично свідомої молоді, культивуванням української мови та літератури), а також пропагандистської роботи на територіях, де є наявні прояви сепаратизму, зокрема на потенційно небезпечних територіях України [1, с. 29].

Сьогодні процеси протидії та запобігання сепаратизму не врегульовано на рівні законодавства. Проте у розрізі дослідження з огляду на необхідність існування адміністративно-правових заходів протидії поширенню сепаратизму в Україні окремо можливо зупинитися на нереалізованому проєкті закону України «Про протидію і запобігання сепаратизму та подолання наслідків сепаратистської діяльності на території України», що так і залишився схваленим лише в першому читанні Верховною Радою України 22 липня 2014 р. Цим законопроектом було визначено і поняття сепаратизму, під яким слід було розуміти діяльність, що є спрямованою на відокремлення частини території України з мовних, релігійних, етнічних мотивів задля становлення нової суверенної держави, яка при цьому є наділеною широкими автономними правами та є політично самостійною. Цим законопроектом було визначено основні види юридичної відповідальності (кримінальну, адміністративну, конституційну) за поширення сепаратизму, була пропозиція ведення у правове поле поняття десепаратизації, при цьому визначалися також і заходи, спрямовані на десепаратизацію: ліквідаційні, люстраційні, конфіскаційні, освітні та інформаційні [9].

Люстраційні заходи мають суто адміністративний характер і могли у разі прийняття зазначеного законопроекту бути одним із заходів адміністративно-правової протидії сепаратизму в Україні. Зокрема, ст. 7 зазначеного законопроекту люстраційними заходами десепаратизації є такі адміністративно-правові заходи, що характеризуються тимчасовим позбавленням права обіймати певні посади, бути обраними чи призначеними на посади до органів державної влади чи місцевого самоврядування.

Проте слід пам'ятати, що люстрація є, перш за все, адміністративним заходом, а не покаранням, як його визначено цим законопроектом. Цілком зрозуміло, що автори цього законопроекту прив'язали люстрацію до вчинення адміністративних правопорушень або злочинів, що мають сепаратистське спрямування. Проте слід сказати, що в цьому законпроєкті є відсутнім поняття сепаратистського спрямування.

Науковці, що аналізували цей законопроєкт, дійшли висновку, що він на базовому рівні порушує норми Конституції України та принципи права, створюючи при цьому підстави для масових порушень прав людини. До того ж зазначається, що окремі його положення можливо розглядати із погляду змін законодавства, що стосується люстрації, або ж змін до кримінального законодавства. Проте якщо розглядати його загалом, то цей закон є шкідливим і не може існувати в демократичному суспільстві. З огляду на це цей законопроєкт так і не був винесений у сесійну залу для другого читання [10].

Отже, проаналізувавши та дослідивши певні окремі аспекти адміністративно-правових заходів щодо протидії поширенню сепаратистських рухів на території України, можливо зробити певні логічні висновки.

Перш за все, необхідним є прийняття відповідного нормативно-правового акта, що буде визначати заходи протидії та запобігання сепаратизму і подолання наслідків сепаратистської діяльності на території України. У цьому нормативно-правовому акті необхідно чітко визначити поняття сепаратизму, а також описати ті діяння осіб, що будуть підпадати під регулювання цього акта. До того, що стосується адміністративно-правових заходів, – удосконалити механізм застосування люстраційних заходів як одного із різновидів адміністративно-правових заходів. Окрім того, визначити на прикладі міжнародного досвіду боротьби із сепаратизмом ще одним адміністративно-правовий захід, такий як позбавлення громадянства осіб, у діяннях яких є чи можуть бути ознаки поширення сепаратистських настроїв серед населення України на всій чи окремих її територіях. Можливим є також позбавлення права участі у місцевих виборах, недопущення до перебування на посадах державної служби, військової служби, служби у правоохоронних та інших державних органах.

Такі заходи мають лише адміністративно-правовий характер, а тому подолання сепаратизму є можливим шляхом запровадження всього спектра правових заходів протидії сепаратизму в Україні з метою відновлення її території цілісності та суверенності.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Reznikova O. International experience in the fight against separatism: conclusions for Ukraine: analyte. ext. / O. Reznikova, A. Mysyura, S. Dremov, K. Voitovsky. Kyiv : NISD, 2016. P. 37.
2. Tsebenko O. The phenomenon of separatism in contemporary international relations. *Humanitarian Vision*. Lviv : Lviv Politechnic Publishing House, 2017. Vol 3. No 1. P. 55–60. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journalpaper/2017/nov/6677/cebenko.pdf> (accessed 07/11/2019).
3. Stepiko M. Potential threats to regional separatism in Ukraine. Analytical note URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1478/> (accessed 07/11/2019).
4. The Criminal Code of Ukraine: Law of Ukraine of 05.04.2001. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (BB)*. 2001. № 25–26. P. 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341> (accessed 07/11/2019).
5. "On the Basics of National Security of Ukraine" : Law of Ukraine 19.06.2003 No. 964-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (accessed 07/11/2019).
6. Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine "On Prevention of Separatism and Other Attacks on the Basis of National Security of Ukraine" of February 22. 2014 No. 756-VII / Off. hanging Of Ukraine. 2014. № 16. Art. 479.
7. Wittman K.M. Features of the process of separatization in Ukraine. *Current issues of politics*. 2014. No. 53. S. 19–27.
8. Kresina I. Combating separatism in Ukraine: legal framework. *Legal policy in Ukraine: issues of theory and practice*: Coll. materials between b. Research Practice Conf. (Kyiv, October 24, 2014): in 2 volumes Kyiv : Nat. Acad. of the Prosecutor's Office of Ukraine, 2014. Vol. 2. 430 p.
9. Draft Law of Ukraine "On Counteracting and Preventing Separatism and Overcoming the Consequences of Separatist Activities in Ukraine (Deseparization)" 4300 and from 07/17/2014. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=4300%D0%B0&skl=8](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4300%D0%B0&skl=8) (accessed 07/11/2019)
10. Yavorsky V. Analysis of the Draft Law "On Combating and Preventing Separatism and Overcoming the Consequences of Separatist Activities in Ukraine (Deseparization)" 4300 and from 07/17/2014. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1407877217> (date of access 07/11/2019).