

Жильцов С. С.

*доктор политических наук, заведующий кафедрой политологии
и политической философии Дипломатической академии МИД РФ,
профессор кафедры политических наук РУДН*

S. Zhiltsov

*doctor of political sciences, head of the department of political science
and political philosophy of Diplomatic academy of the Russian Foreign Ministry;
Professor of the Chair of Political Sciences, RFUR*

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО УКРАИНЫ: МЕЖДУ УНИТАРИЗМОМ И ФЕДЕРАЛИЗМОМ

FORM OF THE UKRAINIAN STATEHOOD: BETWEEN UNITARISM AND FEDERALISM

Резюме: в статье рассматривается проблема государственного устройства Украины. Проанализированы ключевые факторы, которые определяли позиции представителей украинских политических элит на протяжении более чем двадцатилетнего периода развития государства. Проанализированы события в юго-восточных областях 2014-2015 годов, а также подходы нынешних украинских властей по данному вопросу.

Ключевые слова: государственное устройство, федерализм, унитаризм, Украина

Abstract: This paper studies the state government of Ukraine. It analyzes the key factors which have been shaping the outlook of the Ukrainian elite for over two decades of the state development. The events going on in the southeastern areas in 2014-2015 and the approaches of the present Ukrainian powers to addressing this issue are studied.

Key words: state structure, federalism, unitarism, Ukraine.

К ИСТОРИИ ВОПРОСА

Политические события на Украине 2013-2015 годов возобновили дискуссии по проблеме государственного устройства страны. В 2014 году состоялось присоединение Крыма к России и начались военные действия в Луганской и Донецкой областях. Это вновь сделало актуальным вопрос о перспективах развития украинского государства.

Проблема государственного устройства Украины имеет длительную историю. Ее невозможно рассматривать в отрыве от процессов, начало которым было положено в конце 1980-х годов, еще до распада СССР. Тогда стремления отдельных региональных элит Украины пересмотреть статус некоторых областей в рамках Украинской ССР определили различия во взглядах отдельных регионов на перспективы развития Украины.

Мощный импульс движению за расширение прав регионов дали итоги региональных референдумов, которые были проведены в конце 1980-х годов в Закарпатской области, ряде областей Западной Украины и в Крыму. Они оказали огромное влияние на внутривитические процессы на Украине, ускорили формирование позиций относительно последующего государственного устройства советской республики.

В Крыму сформировалось и получило развитие два движения: из представителей крымско-татарского народа и русскоязычного населения. Крымско-татарское движение выдвигало в качестве долгосрочной цели создание культурно-национальной автономии, что предполагало значительное расширение прав крымско-татарского народа.

Движение русскоязычного населения и политических элит, которые опирались на его поддержку, выступало за сохранение собственной культуры, русского языка, исторического наследия. При этом усиливалось стремление русскоязычного населения к расширению прав автономии. Этому способствовало постановление Верховного совета Украины, принятое в феврале 1991 года, о преобразовании Крымской области в Крымскую АССР в составе СССР.

Русскоязычное движение получило импульс под влиянием усиливающегося давления со стороны политических сил, выступавших за выход Украины из состава СССР и обособления от России, которая представлялась западно-украинским элитам в качестве основной угрозы и препятствия для будущего независимого развития украинского государства. В тоже время, русскоязычное движение не ставило вопрос о выходе из состава Украины и вхождении в состав России. Речь шла об отстаивании своей

культурной самобытности. Это подтвердили итоги референдума, который в январе 1991 года организовали власти Крыма. На нем свыше 90% населения полуострова проголосовало за воссоздание автономии.

В отличие от восточных областей и Крыма, элиты которых замыкались в границах «своих» территорий, западно-украинская элита в условиях ослабления политического центра союзного государства и республиканских властей увидела шанс взять власть в свои руки. Это резко активизировало ее деятельность, в том числе и в сфере идеологии, которая стала конкурировать с официальной партийной идеологией.

Первоначально западно-украинская элита поддерживала идею федерализации Украины. Одним из инициаторов федерализации Украины страны выступал председатель Львовского областного совета В. Чорновол. Он продвигал идеи об автономии Галичины, где широко были распространены настроения, что регион может выступить в качестве локомотива, который приведет Украину в Европу. Дополнительным импульсом к активности галичанской элиты выступило недовольство своим второстепенным, подчиненным положением в рамках общеукраинских процессов. Реализация данной идеи получила практическое воплощение в феврале 1991 года, когда во Львове на общей сессии Львовского, Тернопольского и Ивано-Франковского областных советов была создана Галицкая ассамблея. Она имела консолидирующую идею, отстаивая свое видение независимого украинского государства, населенного украинцами. Ряд украинских экспертов видел в Галицкой ассамблее эффективный орган, который подталкивал Украинскую ССР к провозглашению независимости Украины [1, С. 119-121].

Галицкая ассамблея внесла существенный вклад в усиление украинского регионализма. Можно говорить о том, что в 80-х годах XX века первопроходцем новых соборно-самостийных идей выступала Галичина [2, С. 255]. Западно-украинские элиты увидели возможность расширить права западно-украинских регионов и создать «настоящую Украину» в рамках отдельных украинских территорий. Тем более, что советский период не смог из-

менить традиции и представления представителей политической элиты западных областей Украины, которой постоянно приходилось отстаивать свою идентичность.

Стратегической целью совместных действий галицких областей было определено формирование и утверждение регионального фрагмента государственности Украины и региональной инфраструктуры рыночной экономики. Механизмом реализации соглашения должен был стать Межрегиональный координационный совет, экспертные группы специалистов для определения путей решения ключевых проблем.

Галицкая элита стремилась использовать деструктивные процессы в Советском Союзе, и оградить себя от нарастающего экономического кризиса и слабеющих попыток со стороны партийных структур, не имеющих никаких концепций дальнейшего развития государства. Речь шла о создании Центра новой Украины, Галицкой автономии, которая достаточно успешно продвигалась к поставленной цели. Были разработаны законопроекты о местном самоуправлении, местных администрациях, о правовом статусе областей, ориентированных на создание унитарного, но децентрализованного государства с развитым региональным и местным самоуправлением.

В отличие от Крыма и западно-украинских областей, в Закарпатье идеи автономии и федерализации были не столь сильными. Закарпатье, находясь на западе Украины, представляло собой отдельный мир по своим политическим и культурным воззрениям. Кроме этого, вопрос автономии в Закарпатье в 1990-х годах был тесно связан с вопросом русинства. Лидеры русинского движения стали главными проводниками идей автономности Закарпатья. Благодаря их активности было создано «Временное правительство Подкарпатской Руси» [3, С. 83]. В 1991 году в Закарпатье состоялся референдум о предоставлении региону автономии. Он должен был закрепить за регионом особый (автономный) статус в составе Украины. Тогда 78% избирателей проголосовало за предоставление краю автономии. Однако Киев проигнорировал результаты референдума и дальше обсуждение идеи автономии не продвинулось.

Таким образом, к концу 1991 года на Украине сформировались различные подходы к дальнейшему территориально-государственному развитию страны. Западно-украинская элита в тот период придерживалась позиций о выгоде перехода к федеративным отношениям, а Крым, Восток Украины и Закарпатье настаивали на расширении своих прав в рамках унитарного государства.

НОВЫЕ ПОДХОДЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭЛИТ

Поражение В. Чорновола на президентских выборах в декабре 1991 года заставило западно-украинские элиты изменить свои взгляды на будущее развитие украинского государства и скорректировать свою политику, перейдя к тактике постепенного завоевания властных институтов. Галицкая элита пришла к пониманию потенциальных возможностей выхода на общеукраинский уровень и утверждения своего понимания будущего развития Украины в масштабах всей страны [4, С. 104-111]. Основания для этого имелись, поскольку элиты остальных регионов Украины были плохо организованы, безынициативны, без собственных лидеров и каких-либо зачатков собственной идеологии. Эти обстоятельства дали элитам западно-украинских регионов надежду впервые прийти к власти и встать в один ряд с европейскими элитами. Таким образом, западно-украинская элита кардинально изменила свою стратегию, отказавшись от федерализации и взяла курс на создание унитарного государства [5, С. 48-49].

В тоже время, элитам западных регионов Украины в силу ментальных, культурных и исторических различий было сложно сделать привлекательным свое видение развития украинского государства, вывести его на общенациональный уровень. Обустройство суверенной Украины должно было происходить на основе представлений галичанской элиты, которая принесла в Киев свою идеологию.

В отличие от Западной Украины, в которой идеи федерализации резко ослабили, а затем и сошли на нет, в Крыму сохранилось мощное движение за расширение автономии. В феврале 1992 года

Крымская АССР была переименована в Республику Крым. Затем, в мае 1992 года, была принята конституция Крыма, которая закрепила за полуостровом высокую степень самостоятельности в рамках украинского государства. Отличительной особенностью Крыма было то, что крымские власти не преследовали цель выйти из состава Украины, а ставили перед Киевом вопрос о защите прав русскоязычного населения и свободном использовании русского языка.

Общим моментом движения в Крыму и в западно-украинских регионах стало их обращение к истории, поиск ответов современности в прошлом. В то же время, крымское и галицкое движение отличали отсутствие современного видения стоящих задач и путей решения имеющихся проблем.

Для всех украинских регионов, претендующих в начале 1990-х годах на повышение своего статуса в рамках нового независимого украинского государства, серьезной проблемой было отсутствие сильных, харизматических фигур, способных консолидировать население отдельных регионов и теоретическая неразработанность проблем федерализма [6, С. 68-76]. Доминирующими оставались представления о федерализме как о модели, ведущей к обособленности отдельных регионов от общеукраинских процессов.

В отличие от западных областей Украины, в которых идеи федерализации подвергались критике и не получили своего осмысления, в Крыму не прекращалось движение к расширению прав автономии. В 1994 году в Крыму состоялись президентские выборы, на которых победил Юрий Мешков. Его приход к власти был вызван действием ряда факторов. Население полуострова столкнулось с развалом экономики, обнищанием и разрывом исторически сложившихся культурных связей с Россией. Надежды на благополучие в составе экономически процветающей Украины, о чем много говорили украинские и зарубежные эксперты, не оправдались. Одновременно усилились опасения связанные с планами Киева осуществить украинизацию «по-галицки», а также с возвращением на территорию Крыма депортированных крымских татар. Процесс этот был политизирован, носил неорганизованный характер. В результате возвращение крымских

татар превратилось в источник потенциальных межэтнических проблем для полуострова.

В целом можно говорить о том, что в 1992–1994 годах на Украине шла борьба между сторонниками идей унитаризма и федерализма. Популярными были идеи расширения полномочий регионов. Данную идею поддерживали региональные элиты, которые рассчитывали таким образом усилить свои позиции. Против федерализации выступал Киев, для которого унитарный характер украинского государства создавал условия для сохранения доминирующего влияния и контроль над регионами.

Несмотря на противодействие Киева, движение Крыма к расширению прав автономии получило свое продолжение. Однако идеологический примитивизм президента Крыма Ю. Мешкова, который не смог предложить перспективы для населения полуострова и взял курс на конфронтацию с Киевом, что привело к политическому кризису. В итоге Мешков был вынужден уйти со своего поста, а Киев получил предлог для ограничения прав автономии. К середине 1995 года Верховная рада отменила крымскую конституцию и должность президента. В результате Крым утратил реальную самостоятельность, а политическая жизнь полуострова стала определяться в Киеве. Постепенно Крым по своему статусу все больше стал приближаться к остальным субъектам Украины, что позволяло украинским политикам говорить об унитарном развитии государства.

С ликвидацией в апреле 1995 года в Крыму института президентства происходил постепенный упадок крымского движения за самостоятельность полуострова. Политические решения, а также вхождение крупного украинского капитала в экономику Крыма на время стабилизировали ситуацию, создав видимость отсутствия проблем с крымско-татарским сепаратизмом.

СТАВКА НА УНИТАРИЗМ

«Победа» над Крымом, который не сумел воспользоваться своим особым статусом, укрепила позиции центральных властей. Этому способствовала причудливая историческая судьба регио-

нов, которая оказала влияние на неравномерность их социально-экономического развития. Глубинным фактором, генерирующим недовольство региональных элит, стала несовершенная бюджетная политика. Многие финансовые вопросы решались непрозрачно, в зависимости от «пробивной» способности региональных лидеров [7, С. 1].

На фоне перераспределения капитала между финансово-промышленными группами шли активные дискуссии между сторонниками федерализации и унитаризма. Идеи федерализации, что в целом поддерживали региональные элиты, вызывали в Киеве опасения дезинтеграции страны. Тем более, что как показывал недолгий период независимого развития Украины движение к расширению прав отдельных субъектов очень быстро трансформировалось в сепаратизм.

Переломным моментом в споре сторонников федерализма и унитаризма стало принятие Конституция в середине 1996 года. Она закрепила унитарный характер украинского государства, хотя и не уничтожила ростки идей федерализма. Тем более, что идеи федерализации страны получали значительную подпитку в виде продолжающейся регионализации Украины, власти которой не смогли сгладить региональные противоречия.

Региональная самоидентификация в разных регионах Украины не трансформировалась в сильные политические течения, которые бы последовательно отстаивали идеи федерализации. В свою очередь, центральные власти были не заинтересованы менять принципы и механизмы межрегионального взаимодействия, поскольку это влекло за собой перестройку системы межбюджетных отношений, изменение налогового законодательства и в целом сам характер власти на Украине [8, С. 183-226].

КРИЗИС ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОДЕЛИ

2004 год стал поворотным в возрождении интереса к проблемам федерализма. Данный интерес возник как ответ восточно-украинских регионов на «оранжевую революцию», лидеры которой попытались навязать востоку страны свое представление

о развитии украинского государства. В этих условиях вопрос об изменении государственного устройства Украины вновь стал актуальным.

Восточные элиты много раз использовали в предвыборных целях различные идеи, в том числе, и федерализма. Однако, как правило, обращение к федерализму использовалось проигрывающими элитами для обоснования укрепления своих позиций на местах, в отдельных регионах. В итоге, никаких реальных шагов в этом направлении не наблюдалось. При этом восточная элита связывала свои перспективы с экономическими интересами, зачастую осознанно дистанцируясь от идеологии, а западная стремилась распространять духовные ценности и политические стереотипы, а также свои представления об украинской государственности и путях ее развития [9, С. 421-460].

Периоды усиления интереса к проблемам территориально-государственного устройства, как правило, напрямую были связаны с борьбой внутри украинских элит. Так, после прихода к власти в 2010 году В. Януковича вопрос о федерализации Украины был снят украинскими властями с повестки дня. Хотя на протяжении 2008-2009 годов представители партии регионов во главе с В. Януковичем поддерживали идею федерализации Украины, иницилируя дискуссии по данному вопросу.

После 2010 года В. Янукович и его окружение встали на позиции унитарного устройства Украины. Итогом этого стало сворачивание всех дискуссий по данной проблематике, а Крым окончательно утратил свою мнимую самостоятельность.

За двадцать лет региональные элиты не сумели предложить идеи взаимного сосуществования различных регионов в рамках единого государства, привлекательных взглядов, способных заинтересовать население. Консервирование данной проблемы негативно сказалось на развитии Украины, положив начало обострению, а затем и радикализации в западных областях Украины.

С течением времени региональная самоидентификация усиливалась, главным образом за счет нового, молодого поколения. [10, С. 18-24]. Оно уже не знало советской истории дружбы народов, а было воспитано в рамках культур и взглядов, распростра-

ненных в каждом из регионов. Подобное разделение украинского общества было тем более опасно, что оно стало приобретать этнический характер.

Парламентские выборы 2012 года, в ходе которых националистические партии значительно усилили свои позиции в западных областях Украины и расширили электоральную базу на востоке страны, заложили основы для дальнейшей эскалации межрегионального противостояния. Националистические силы, опирающиеся на электоральную поддержку западно-украинских регионов и ресурсы крупного капитала, в том числе, из юго-восточных областей, увидели для себя возможность дальнейшего расширения влияния и новые возможности, пусть и потенциальные, захвата власти в масштабах всей страны. Тем более, что мощной идеологической основой данного движения служил украинский национализм. В силу внутривнутриполитического развития и отсутствия успехов у основных политических сил, которые до этого попеременно находились у власти, на политическую сцену все активнее стали выходить националистические силы, чьи идеи завоевывали симпатии все большей части населения. В последние годы олицетворением современного украинского национализма стала партия «Свобода», которая в полной мере использовала националистическую идеологию. Одновременно, националистическая идеология служила мощным инструментом защиты экономических интересов, которые имеют первостепенное значение для современной украинской элиты.

Период нахождения у власти в качестве президента В. Януковича имело для Украины деструктивный характер. Предоставление возможности националистическим силам пропагандировать свои взгляды и привлекать новых сторонников, более чем сомнительная внешняя политика, которую отличала непоследовательность и конъюнктурность, усилили межрегиональное противостояние, отодвинув на второй план проблему территориально-государственного развития.

События конца 2013 – начала 2014 года положили начало новому этапу политического развития Украины. В отличие от западно-украинских элит, которые приняли активное участие

в захвате власти в феврале 2014 года, юго-восточные области и Крым заняли выжидательную позицию [11]. Первоначально их требования не шли дальше расширения прав в рамках единой Украины. Поиск путей решения политического кризиса шел исключительно в рамках унитарного украинского государства [12, С. 28-33].

Вопрос повышения самостоятельности регионов (Киев называл это сепаратизмом) в 2014 году стал актуальным не только в юго-восточных областях Украины и Крыму, но и других регионах, в частности в Закарпатской области, где проживают многочисленные венгерские и русинские общины. Причины появления проблемы «сепаратизма» в Закарпатье связано с невниманием Киева к проблемам национальных меньшинств, прежде всего, их статуса. Русинов рассматривали как часть украинского народа [13, С. 13-18]. Кроме того, в 2014-2015 годах проблема расширения полномочий регионов оказалась в центре научных дискуссий в западных областях Украины. Однако жесткая позиция основных политических сил, представленных в парламенте, и президента Украины, в своих заявлениях подтвердившего курс на сохранение унитарного характера государства, не позволило продолжить обсуждение данной проблемы.

Современный этап развития украинского государства характеризуется глубоким кризисом существующей унитарной модели. Конфессиональные разломы, перманентные обострения «языковой проблемы», диаметрально противоположные версии отечественной истории у населения Галиции и Юго-Востока, глубокие диспропорции экономического развития и даже разновекторность экономических связей в условиях перманентного политического конфликта элит в центре ставят на повестку дня вопрос о возможности сохранения Украины в существующих границах. Вхождение Крыма в состав России, продолжающийся на протяжении 2014 – начала 2015 годов процесс выхода Луганской и Донецкой областей оставляют открытым вопрос о будущем развитии украинского государства.

Апелляция к унитарному устройству украинского государства не решает существующих проблем, а загоняет их вглубь.

Унитарное устройство является фактором, который сохраняет нестабильность на Украине и несет угрозу ее территориальной целостности. Кроме того, унитарное устройство Украины не позволяет населению отдельных регионов в полной мере устраивать свою жизнь, исходя из своих культурных и языковых предпочтений. Существующая правовая и политическая система игнорирует региональные и культурные различия. Унификация оборачивается навязыванием культуры и религии одной части страны - другой.

Идею унитаризма поддерживают западно-украинские регионы, предпочитая «не замечать» многообразие культурных и ментальных различий с другими регионами. Именно Запад Украины, опираясь на политическую поддержку США и ЕС, выступил катализатором центробежных тенденций, которые при разумном региональном подходе могут быть сбалансированы и уравновешены, а в случае резкого обострения этнополитического кризиса, способны повлечь прямой раскол страны с непредсказуемыми последствиями [14]. Это провоцирует отдельные регионы, заинтересованные в отстаивании своих политических, экономических и культурных интересов, вступать в борьбу за центральную власть. Подобная ситуация становится причиной политических конфликтов, столкновения региональных интересов и ставит под угрозу территориальную целостность государства.

Попытки властей в существующих реалиях «законсервировать» жестко унитарную модель государственного устройства могут только усугубить ситуацию, особенно в свете нарастающих кризисных явлений в экономике, связанных с угрожающими темпами роста внешнего долга Украины, что открывает дополнительные возможности для деструктивных влияний. В пользу федерализации страны говорит и тот факт, что за годы независимости так и не была сформирована национальная идея, которая бы удовлетворила все основные группы населения Украины.

В современных границах создание унитарного украинского государства невозможно. Это ставит украинскую элиту перед выбором: либо отказаться от идеи унитаризма, либо столкнуться в перспективе с новыми политическими конфликтами, которые

будут неизбежно возникать при реализации модели унитарного государства.

Литература:

- [1] Возняк Т. Федерализация, унитаризация Украины или подготовка к демонтажу / Независимый культурологический журнал П (Украина). 2010. №64.
- [2] Витковский В. К проблеме «Галицкого проекта» / Независимый культурологический журнал П (Украина). 2002. №23.
- [3] Колодий А. Украинский федерализм: политические аспекты / Независимый культурологический журнал П (Украина). 2002. №23.
- [4] Ильинова Е.Г. Особенности становления института президентства на Украине / Вестник РУДН. Серия Политология. 2015. №2.
- [5] Жильцов С.С. Украина: 20 лет пути к независимости. М.: Восток-Запад. 2012.
- [6] Олифир Д. Этнокультурный регионализм Украины: федерализация или раскол / Обозреватель. – 2014. №8.
- [7] Ганущак Ю. Бюджетные пилюли от сепаратизма / Зеркало недели (Украина). – 2005. №3. – 28 янв. – 4 февр.
- [8] Григорьянц В.Е., Жильцов С.С., Ишин А.В., Мальгин А.В. Федерализация Украины: к единству через разнообразие. М. Восток-Запад. 2011.
- [9] Жильцов С.С. Украина: перезагрузка. 2009. М. Восток – Запад.
- [10] Авцинова Г.И. Социально-правовое государство: сущность, особенности становления / Социально-гуманитарные знания. 2000. №3.
- [11] Авцинова Г.И., Атаев Т.Б., Ахрамеева Т.Б., Гордеев Л.И., Гришин О.Е., Донай Л., Микитенко О.Е., Нестерчук О.А., Сквиков А.К., Рудакова А.Э. Политика. Инновации. Технологии. М. НИИ общественных и политических наук. 2014. 204 с.
- [12] Блищенко В. Общесистемный кризис на Украине / Обозреватель. – 2014. №6.
- [13] Якименко Ю. Сепаратистские тенденции в Закарпатье в оценках СМИ / Резонанс (Украина). 2014. 9 октября. №75.
- [14] Анненков В.И., Аникин В.И., Бумагина Е.Л., Валиева З.Э., Волохов В.И., Грановская М.А., Дмитриева И.А., Иванов О.П., Конышев В.Н., Ксенофонтов В.Н., Кукарцева М.А., Колосова И.В., Лукин А.В., Манойло А.В., Мозель Т.Н., Неймарк М.А., Петрова Т.П., Рудницкий А.Ю., Рыхтик М.И., Сергунин А.А., Смирнов Г.Н., Соловьев Е.Г., Сурма И.В., Трифонова И.А. XXI век: перекрестки мировой политики. 2014. М., Канон+. 424 с.