

ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕГИОНАЛИСТИКА

УДК 323.172(477)

О. Е. Афанасьев

ПРОБЛЕМА ВЫБОРА ФЕДЕРАТИВНОЙ МОДЕЛИ УСТРОЙСТВА КАК ВОЗМОЖНОСТЬ СОХРАНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ УКРАИНЫ

В статье рассматривается вопрос возможности реформирования модели административно-территориального устройства Украины как механизма сохранения её территориальной целостности и единства. Отмечено, что о федеративной модели устройства страны как единственно приемлемой для Украины, говорили как в начале, так и в конце XX в. идеологи украинской государственности — М. Драгоманов, М. Грушевский, В. Липинский, В. Черновол и др. Обоснованы два возможных механизма формирования федеративного устройства страны — федерализация «сверху» и федерализация «снизу». Краткий обзор принципов и причин формирования федеративного устройства отдельных стран Европы позволил сделать вывод о том, что созданная на национально-этнической основе федерация, базирующаяся на соблюдении и уважении основополагающих прав и свобод всех граждан, способна не только существовать как единое государство, но и получить новые импульсы для экономического развития и повышения роли страны на международной арене. Именно такой принципиальный путь предлагается взять за основу при разработке проекта реформирования территориального устройства страны. В аспекте векторов внешнеполитических интеграционных процессов, являющихся одним из факторов социального раздела в стране, предложена концепция регионального интеграционного конфедерализма как возможности отдельных федеративных единиц принимать участие в интеграционных объединениях, выгодных и интересных для них. В статье делается вывод о том, что именно переход к федерализму способен сохранить государство Украина как реальный субъект мировой геополитики и объект политической карты мира.

Ключевые слова: модели территориального устройства государства, федерализация, модели федеративного устройства, региональный интеграционный конфедерализм, перспективы федерализации Украины.

Введение. Украина в силу произошедших в конце 2013 — начале 2014 гг. событий оказалась на перекрёстке исторических путей, требующего от неё осознанного и объективного выбора дальнейшего направления развития. Вопрос этот, в принципе, не нов, но последние социально-политические события стали следствием того, что ранее он дальше разговоров о его важности, не продвигался. Все годы независимости Украины можно считать временем упущенных возможностей в решении проблем территориальной консолидации государства и пространственного сплочения украинской нации. Нерешённость этой проблемы в совокупности со множеством других, также не решённых (а зачастую и намеренно обостряемых), привели к самому глубокому кризису украинской государственности, грозящему вообще стереть стра-

ну с политической карты мира. Украина подошла к точке бифуркации своей истории, за которой лишь два варианта дальнейшей её судьбы — либо динамическое и ускоренное развитие как территориально целостного государства, либо попадание в зону очень длительной (гео)политической турбулентности с превращением в *«failed states»* («несостоявшееся государство»), сродни состоянию Сомали или Мьянмы. Вероятность каждого из двух описанных вариантов составляет 50 на 50. Важнейший вопрос, с которым стране предстоит определиться буквально в считанные месяцы — это модель её государственного устройства как формата существования общества, взаимоотношений между властью и народом, экономической модели развития. От правильности решений и решимости властей сформулировать и поставить перед обществом данную проблему будет в итоге зависеть, без малого, судьба страны.

Исходные предпосылки. Дискуссия об административно-территориальной модели устройства Украины не нова. Ещё на заре украинской государственности её апологеты — М. П. Драгоманов, М. С. Грушевский, С. А. Подолинский и другие — отстаивали идеи федеративного устройства будущей Украины (как собственно самой Украины, так и федерации восточнославянских народов и Украины как её федеральной части). Известный историк и политический деятель М. С. Грушевский признавал федеративную форму устройства наиболее оптимальной для Украины: *«Будет Украинская Республика формально называться федеративной или нет, фактически она всё равно должна организовываться как федерация своих фактических республик-громад. Любое навязывание громадам механической унитарности, принудительных связей будет большой ошибкой, которая приведёт только к сопротивлению, реакции, центробежности, или даст основу для новых междоусобиц»* [7, с. 232]. Идеолог украинского монархизма В. К. Липинский в своё время писал: *«Разница между левобережной Гетманщиной и Слобожанщиной, Правобережьем, Запорожскими землями, Кубанью, Галичиной, Буковиной, Закарпатской Русью и Крымом настолько велика, что с ней всякий украинский политик-государственник должен очень внимательно считаться»* [13, с. 422].

В истории современной Украины также немало идеологов федеративного устройства для страны как формулы практического решения проблемы её территориального (поземельного) разнообразия. Среди последних стоит отметить В. М. Черновола, В. В. Медведчука [11; 15], Д. В. Табачника, П. Н. Симоненко, В. В. Колесниченко [10] и др. Довольно сильна и «партия» сторонников «соборного» унитаризма. Имеется ряд научных изданий, комплексно рассматривающих проблематику территориального устройства Украины в аспекте перспектив её федеративного устройства (например [4; 6; 8; 14; 18 и др.]). Но полноценного диалога, в котором бы стороны с различным видением проблемы могли аргументировано дискутировать и, главное, слышать друг друга, увы, нет. Множество организовываемых и проводимых по проблеме фундаментального реформирования административно-территориального устройства Украины проходят без полноценной интеграции идеологических «противников», и больше напоминают процесс «варения в собственном соку», когда абсолютное большинство докладчиков и дискуссионщиков выступают в духе магистральной линии конкретного «научного» мероприятия. В последнее же время позиции идеологов федерализма в Украине вообще объявляются «антигосударственными», «шовинистичными», «пророссийскими», а самих их объявляют едва ли не изменниками Родины, обвиняя по ст. 110 Криминального кодекса Украины — «Посягательство на территориальную

целостность и неприкосновенность Украины». Потому формат общественной дискуссии о перспективах территориального устройства Украины сегодня отсутствует, и представляется возможным исключительно посредством научных публикаций.

Цель и задачи статьи. В предлагаемой статье сделана попытка кратко рассмотреть имеющиеся в мире примеры перехода от унитарной к федеративной модели устройства государства и предложить возможность мирного решения социально-политических и цивилизационно-ментальных конфликтов украинского общества через формат федеративного устройства Украины.

Изложение основного материала. Второй президент Украины Л. Кучма в своей книге «Украина — не Россия» с появлением Украины как суверенного государства увязывает следующую фразу «украинцы ... сделали для себя приятное открытие: такую страну любить легче, чем необъятную» [12, с. 44]. Логично сделать вывод, что «лёгкость» любви к Родине напрямую увязывается с её территориальными размерами, и чем они меньше, тем легче поддаются любви. И хотя сам Л. Д. Кучма в упомянутой книге выступает категорически против идей федерализации Украины, уже одной этой фразой даёт повод к дискуссии о том, что обычному человеку дороже и «любимее» — свой родной край («Малая Родина»), или в целом вся страна, какой менталитет — региональный или общенациональный — первичен, чем формируется и определяется территориальное самосознание. Закономерно предположить, что жители Люксембурга любят свою «объятную» страну больше, чем бельгийцы свою «необъятную» (с позиций люксембуржцев), а бельгийцы, в свою очередь, любят Бельгию больше, чем французы свою «необъятную» Францию... Самыми «любящими» в итоге могут оказаться жители Ватикана и Монако. Но размером территории страны любовь к ней не измеряется — это аксиома. Тем не менее, проблема территориального самосознания, регионального центризма для Украины как одной из самых больших стран Европы, и как следствие — оптимальной модели её административного устройства с целью сохранения территориального единства — крайне актуальна. И исходит она из исторически различных судеб отдельных её регионов.

С момента обретения государственного суверенитета в Украине не прекращалась дискуссия относительно реформы модели административно-территориального устройства. Известно, что, например, от наиболее рациональной организации и использования пространства собственной квартиры зависит комфортность проживания её хозяина. Ровно так же может рассматриваться и вопрос административно-территориальной модели государственного устройства [1]. Но все эти годы дальше разговоров, а зачастую обычных политических спекуляций, дело не продвигалось. То ли в виду отсутствия необходимых для этого финансовых ресурсов, то ли в силу наследования привычной модели управления и контроля за сложившимися схемами денежных потоков, то ли вследствие целого ряда иных, как объективных, так и субъективных причин, Украина продолжала сохранять доставшуюся ей от Советского Союза модель административно-территориального устройства и завязанную на ней схему организации властной вертикали. Инициативы каждого нового президента страны сводились лишь к ужесточению контроля за финансовыми потоками в направлении «Регионы — Центр» и повышению управляемости региональных олигархических «элит».

Украина, которая согласно Конституции, провозглашалась унитарной страной по форме административно-территориального устройства, де-факто являлась т. н. «квазифедерацией» — унитарным государством, в составе которого в силу сложив-

шихся определённых причин (чаще всего исторических, этнических и др.) имеют место быть отдельные автономные образования. В Украине таковой единицей являлась Автономная Республика Крым (АРК). И в этой модели территориального устройства Украина не являлась уникальной — такую же модель имеют и сегодня целый ряд ведущих стран мира — например, Финляндия, Дания, Испания, Китай и др., — что позволяет им обеспечивать баланс региональных, национальных, экономических интересов. Такая модель требует высочайшего мастерства от высшего эшелона государственного менеджмента, который должен выступать в роли «политического ювелира». Но Украина не изучила досконально подобную модель территориального управления. В стране, увы, не нашлось талантливых менеджеров для такой работы, в итоге был выбран более простой, на первый взгляд, путь централизации и концентрации власти. Пример тому — изменение в 1998 г. конституции АРК в направлении превращения автономии в фикцию, лишения её какой бы то ни было самостоятельности во всех вопросах внешней и внутренней политики. Это сопровождалось усилением администрирования всех остальных регионов страны со стороны центральных органов власти, и, одновременно, накапливанием и консервацией противоречий между центром и регионами, коррупциализацией региональных и центральных «элит», их нежеланием учитывать региональную этническую, экономическую, ментально-историческую специфику общества, что приводило к перманентным (особенно в период предвыборных кампаний) обострениям вопросов, затрагивавших цивилизационные основы существования страны. Вместо того, чтобы проводить политику гуманитарного сглаживания и нивелирования вопросов, традиционно разделяющих украинское общество (а это вопросы языка общения и делопроизводства, исторических оценок тех или иных событий и личностей, векторов внешнеполитических ориентиров), политические лидеры и партии пытались «подогреть» на них собственный электорат, дабы выиграть вновь предстоящие выборы на фоне в общем малоэффективной экономической политики.

В итоге был получен практически беспрецедентный для любой современной развитой страны результат: произошла поляризация общества на два антагонистических ядра (лагеря, «партии») — Восток и Запад, в основной массе своей диаметрально противоположных во взглядах на внешнеполитический путь, оценку исторического прошлого, оценки экономической роли регионов и др. Если воспользоваться методами электоральной географии и проследить, как изменялись результаты общенациональных плебисцитов и выборов с 1991 г., то можно увидеть, что поляризация украинского общества постоянно возрастала. Вырисовались два региональных полюса политических предпочтений, два ядра геополитической мощи, буквально превратившие страну в поле боя между собой. Украинское общество в итоге оказалось едино в одном: сформировался комплекс моральной неудовлетворенности от победы на выборах представителей либо «восточной» либо «западной» партии. При любом раскладе в условиях жёсткой вертикали власти победителю доставалось всё. Украина утратила внутреннее единство, де-факто разделившись на три социально-ментальные зоны: Запад, Восток, Центр (рис. 1). При этом регионы Центральной Украины превратились в маргинальную зону «борьбы за электорат» между партиями Востока и Запада.



Рис. 1. «Три Украины» — региональная декомпозиция как результат политики жёсткой централизации и унитарной модели административно-территориального управления

Как видно из рис. 1, цивилизационная граница между Востоком и Западом на Украине не соответствует исторически принятому представлению о ней как о «разделе по Днепру», или делению на «Левобережье» и «Правобережье». Граница из меридиональной направленности преобразовалась в широтную, и уже с начала XX в. соответствует не чётким пределам течения Днепра, а размытой границе между Степной и Лесостепной природными зонами.

Удел всех слабых государств быть не субъектом, а объектом мировой политики. Увы, Украина как страна с крайне слабой и неустойчивой экономикой стала именно таковым субъектом внешнеполитической борьбы между Востоком и Западом в глобальном измерении. И предтеча тому — концепция американского геополитика Самюэля Хантингтона «Столкновение цивилизаций» [19], ставшая базовой геополитической стратегией всей американской внешней политики послевоенного времени. Авторский вариант схемы границ цивилизаций показывал линию фронта между Западом и Востоком, которая пересекает территорию Украины с севера на юг. Всё происходящее сегодня в стране и изложенное выше прекрасно вкладывается в данную концепцию. Политика многовекторности Л. Кравчука и Л. Кучмы сегодня оказалась уже не жизнеспособной, и Украина обязана сделать свой цивилизационный выбор.

Но даже без оглядки на глобальные «шахматные партии» великих держав, жизненно важным для любого государства является сохранение его территориальной целостности («жизненного пространства») и обеспечение общественного спокойствия, следовательно, это есть одно из приоритетных обязанностей любой власти той или иной страны. И в успешности реализации властью данной обязанности кроются уни-

кальные возможности переиграть планы «великих внешнеполитических игроков». Есть такая возможность и у Украины. И для этого даже не нужно изобретать никакой новой модели развития или формы управления, достаточно лишь детально изучить мировой опыт и практики территориального управления. На наш взгляд, фундаментальной основой выживания Украины как единого государства является необходимость проведения комплексной реформы её государственного устройства — формы правления и административно-территориального устройства.

Среди возможных форматов государственного устройства один из компонентов не вызывает сомнений — Украина однозначно должна сохранить республиканскую модель. Но разновидность её (президентская, президентско-парламентская, парламентско-президентская, парламентская) будет напрямую зависеть от формы (модели) территориального устройства страны.

Вариантов выбора таких моделей на самом деле не столь уж и много: унитарная, федеративная, конфедеративная. Первая уже доказала свою несостоятельность, приведя к обострению всех мыслимых и немыслимых проблем в украинском обществе, вплоть до войны на Донбассе. Последняя — конфедеративная модель как союз независимых суверенных государств — в реальности присуща сегодня таким государствовидным образованиям, как Босния и Герцеговина и Европейский Союз, и может характеризоваться как не отвечающая современным реалиям и потребностям Украины. А вот модель федеративного устройства заслуживает особого внимания и рассмотрения.

Федеративные государства отличаются от унитарных тем, что входящие в них территориальные единицы обладают признаками государственного суверенитета и представляют собой устойчивый союз государств, самостоятельных в пределах распределённых между ними и центром компетенций и имеющих собственные органы власти.

Не существует единой универсальной модели федеративного устройства, по большому счёту в каждом современном федеративном государстве она своя. Среди федераций общепринято выделять следующие их разновидности: а) по принципу создания (генезису) — созданные «сверху» (конституционные) и создаваемые «снизу» (договорные); б) по особенностям конституционно-правового статуса субъектов — симметричные и асимметричные; в) по особенностям формирования территории — историко-культурные, национально-этнические, смешанные; г) по степени централизации власти — централизованные и децентрализованные; д) по праву выхода (сецессии) из состава федерации её субъектов — мягкие и жёсткие (с правом выхода и без такового).

Федерациями на сегодняшний день являются около 30 стран мира (табл. 1). Исторический опыт федерализма каждой из них уникален и заслуживает на отдельное комплексное изучение. Стоит лишь отметить, что своим существованием в пределах единых границ многие из них обязаны именно переходу к федеративному устройству. Так, Канада является федерацией смешанного типа — историко-культурной (регионы, населенные англо-канадцами), и национально-этнической (франко-канадцы Квебека, эскимосы Нунавута и др.). Такая модель позволила Канаде уравновесить интересы всех этнических групп её населения и существенно выбить почву из-под ног сецессионистских политических партий, выступающих за государственную самостоятельность Квебека. Отдельного внимания заслуживает Бельгия, которая абсолютным большинством политологов оценивается как искус-

ственно созданное в 1831 г. государственное образование, ставшее следствием серии войн «за испанское наследство» 1701–1714 гг. Накопившиеся за многие десятилетия противоречия между франкоязычными валлонами и близкими к голландцам фламандцами в языковой, экономической, политической сферах совместной жизни в условиях унитарного государства привели к тому, что к 1993 г. Бельгия оказалась на грани реального распада. Эта страна во всех прогнозах политико-географической ситуации в мире фигурировала на первом месте в списке близких к распаду. Но в 1970-е гг. политическому руководству страны перед угрозой реальности потери страны хватило мужества и силы воли отказаться от традиционной практики унитаризма и организовать общенациональный диалог относительно дальнейшей судьбы государства, реформирования всех сфер общественной и политической жизни. Так был явлен миру пример того, что созданная на национально-этнической основе федерация, базирующаяся на соблюдении и уважении основополагающих прав и свобод всех граждан, способна не только существовать как единое государство, но и получить новые импульсы для экономического развития и повышения роли страны на международной арене. Реформирование устройства страны не завершено и сегодня, являя собою свидетельство того, что это постоянный эволюционный процесс общественного согласия. Опыт бельгийского федерализма хорошо изучен и описан во множестве научных публикаций и исследований (например, [3; 5; 9; 16; 17 и др.]). В контексте Бельгии интересен опыт Эфиопии, которая также оказалась перед угрозой межнациональных конфликтов и территориального распада. К тому же, в 1993 г. Эфиопия даже потеряла часть своей территории — Эритрею. Этот факт отрезвил руководство страны и заставил решиться на аналогичные бельгийским сценарию перезагрузки государственного устройства с переходом к федеративной модели. Несмотря на все экономические трудности, характерные для страны «четвёртого мира», опыт Эфиопии показывает всю жизнеспособность федеративной модели устройства для государства, в котором в условиях унитаризма внутринациональные противоречия достигли апогея и вошли в стадию конфликта.

Таблица 1

Федеративные и конфедеративные страны мира по состоянию на 01.07.2014

Регион	Федеративные страны ¹	
Европа	1. Австрийская Республика; 2. Королевство Бельгия ² ; 3. Федеративная Республика Германия; 4. Российская Федерация;	Конфедерации ³: 5. Босния и Герцеговина ³ ; 6. Швейцарская Конфедерация ⁴ ; 7. Союзное Государство России и Белоруссии ⁵ ; 8. Европейский Союз ⁶
Азия	9. Республика Индия; 10. Малайзия; 11. Федеративная Демократическая Республика Непал; 12. Объединенные Арабские Эмираты; 13. Исламская Республика Пакистан; 14. Йеменская Республика ⁷ ; 15. Республика Ирак ⁷	

Африка	16. Федеративная Республика Нигерия; 17. Федеративная Демократическая Республика Эфиопия; 18. Союз Коморских Островов; 19. Республика Судан; 20. Республика Южный Судан; 21. Федеративная Республика Сомали ⁷ ; 22. Объединенная Республика Танзания ⁸ ;
Северная Америка	23. Канада; 24. Соединенные Штаты Америки; 25. Мексиканские Соединенные Штаты; 26. Федерация Сент-Китс (Сент-Кристофер) и Невис;
Южная Америка	27. Боливарианская Республика Венесуэла; 28. Федеративная Республика Бразилия; 29. Аргентинская Республика;
Австралия и Океания	30. Федеративные Штаты Микронезии; 31. Австралийский Союз; 32. Республика Палау.
<p>Примечания:</p> <p>1. Прочие суверенные страны, не включённые в данный перечень, считаются такими, которые имеют унитарное территориальное устройство. Некоторые из них могут иметь и автономные образования, поэтому иногда выделяют такую форму территориального устройства, как «полуфедерации» (или «квазифедерации»), но ни одного законодательно закреплённого примера такой формы нет.</p> <p>2. Отдельные эксперты считают, что Бельгия находится на пути преобразования в конфедерацию.</p> <p>3. Босния и Герцеговина фактически является типичным конфедеративным государством, хотя, согласно законодательству, это федеративное государство.</p> <p>4. Швейцария, несмотря на её официальное название — Швейцарская Конфедерация — сегодня представляет собой классическую федерацию, хотя многие столетия (1291–1848 гг.) действительно являлась конфедерацией.</p> <p>5. Союз («Союзное Государство») между Россией и Белоруссией создается по принципам конфедеративного объединения с перспективой преобразования в дальнейшем в «мягкую федерацию».</p> <p>6. Европейский Союз многими учёными определяется как «мягкая конфедерация», хотя законодательно это не закреплено, тем не менее, данное объединение соответствует всем признакам конфедерации.</p> <p>7. Осуществляются процессы перехода к федеративной форме устройства.</p> <p>8. Многие эксперты считают, что Танзания уже давно фактически является унитарным государством. Тем не менее, официальные законодательные акты страны утверждают её федеративный статус.</p>	

Сегодня Украина во многом повторяет путь и Бельгии, и Эфиопии. И если до 16 марта 2014 г. Украина имела все шансы воспользоваться бельгийской моделью и тем самым сохранить свою территориальную целостность вместе с Крымом, то сегодня ей необходимо успеть повторить уже опыт Эфиопии, чтобы сохранить территорию страны хотя бы в том урезанном виде, что имеется на сей момент. В противном случае её ожидает судьба Сомали — государства-химеры на политической карте мира, де-факто уже более 20 лет не существующего в единых границах, а представле-

но «броуновским движением» всевозможных самопровозглашенных государствовподобных образований. Но и здесь показательно, что в августе 2012 г. Конституционная Ассамблея Сомали приняла временную конституцию [20], определяющую государство как федерацию. Запущен механизм общенационального диалога.

Таким образом, даже беглый обзор мирового опыта показывает, что в сходных современному украинскому общественно-политическому кризису условиях мировая практика имеет вполне конкретные рецепты сохранения государственности, необходима лишь политическая воля для того, чтобы ими воспользоваться.

В перспективе Украинское государство имеет шансы сохранения единого территориального пространства, если сможет реализовать переход к децентрализованной модели федеративного устройства по принципу жёсткой историко-культурной федерации. Данное утверждение основано на ниже следующих оценках (с учётом уже потерянного Крыма).

На сегодняшний момент в Украине в целом отсутствуют (за исключением отдельных немногочисленных маргинальных общественно-политических образований с военизированным уклоном) факторы межэтнического антагонизма и противостояния. Большинство населения как Востока, так и Запада страны осознаёт свою принадлежность к украинской политической нации (что не тождественно этническому измерению данного понятия), и в абсолютном большинстве своём желает сохранения государственного территориального единства. Мощных сецессионистских политических сил в стране нет, как нет и массовых политических движений, отстаивающих права национальных меньшинств.

Имеют место существенные экономические диспропорции в территориально-экономической структуре, что обуславливает фактор недовольства населения регионов-доноров неравноправным и несправедливым, по их мнению, характером перераспределения доходов. Экономическая децентрализация в пропорции 30 % доходов — на нужды федерального центра, 70 % — на собственный регион, в целом способна нивелировать этот фактор общественной неудовлетворённости. Но тогда резко обострится проблема выживания и переориентирования экономики дотационных регионов страны, которые количественно составляют абсолютное большинство (и в основном они сосредоточены в центре и на западе страны). Здесь возможен сценарий существенного роста диспропорций в уровне жизни и общего социально-экономического развития страны. Но механизмы решения таких проблем стоит детально изучать на примере развитых федеративных стран, где они с той или иной степенью успешности решаются.

Огромную проблему для украинской системы власти представляет её тотальная коррумпированность и органичная сращенность с олигархатом. Население всех без исключения регионов страны наглядно убеждается в том, что даже в условиях унитарного государства при имеющихся механизмах контроля за финансовыми потоками из центра, на местах происходит их «освоение» по коррупционным схемам, а по-простому — банальное разворовывание. Не трудно представить себе размах подобной деятельности в условиях экономического федерализма. Это тот фактор, который во многом способствовал тому, что идея федерализации не находила ранее и не находит сегодня массовой поддержки среди населения страны.

В Украине существует проблема незнания и непонимания основной массой населения основополагающих принципов функционирования федеративных госу-

дарств, моделей построения отношений внутри обществ подобных стран. Это приводит к тому, что продуцируемые отдельными СМИ откровенно фальшивые мифы в стиле «А кто в федерации вам будет платить пенсии? За это Киев тогда отвечать не будет!» широко распространяются среди широких масс населения, приводит к противодействию самой идее федерализации. К тому же, в стране сегодня развёрнута информационно-пропагандистская кампания против России в целом, политики В. В. Путина, которого обвиняют в развязывании войны против Украины, силовом отторжении Крыма, и, следовательно, все предложения, исходящие от политического руководства РФ по федерализации Украины автоматически объявляются враждебными, направленными исключительно на раскол и распад страны. Это подкрепляется и опасениями центральных властей в Киеве повторения истории с Крымом, который даже в условиях унитарного государства смог реализовать сецессию, что уж тогда говорить о возможностях подобного сценария в условиях федеративного устройства.

Остаётся дискуссионным вопрос генезиса, т. е. принципиальной модели образования федерации на Украине, а именно, как будет происходить процесс её создания — «снизу» или «сверху».

Модель создания федерации «снизу» возможна в условиях противостояния по схеме «власть — народ», когда через акции массового неповиновения, демонстрации несогласия с политикой центральной власти, в условиях резкого снижения уровня жизни основной массы населения и закрытия крупных предприятий (в т. ч. градообразующих), в первую очередь в регионах Юго-Востока, будут самопровозглашаться «региональные суверенитеты» и предприниматься попытки организации разного рода плебисцитов. Такие процессы могут стать мощной пропагандистской кампанией самой идеи федерализации страны, что уже можно наблюдать в регионах сегодня. При этом, чем большее противодействие со стороны центральной власти будет данным требованиям населения Юго-Востока, тем большей радикализации может подвергаться и сама идея федерализации, с перспективой её перерастания в требования полной суверенизации и самоопределения. На данный момент именно по такому сценарию развивается ситуация в Донецкой и Луганской самопровозглашенных республиках. Но и сегодня, не смотря на многочисленные жертвы войны, в т. ч. и со стороны обычных мирных жителей региона, ещё сохраняется возможность диалога и урегулирования проблемы посредством модели федерализации. И пример успеха сецессии Крыма на фоне обещающего роста общего благосостояния этого региона здесь будет являться первоочередным ориентиром. Такой процесс федерализации «снизу» обещает быть длительным и сопряжённым с дальнейшим разрушением общей государственности страны. Если он не окончится «принуждением власти к федерализации» страны, то может привести к распаду Украины на несколько государственных образований. Вариант федерализации Украины «снизу» по сценарию «принуждения власти» к ней, показан на рис. 2.

Модель построения федеративной Украины по принципам «сверху» может основываться на инициативах центральной власти страны по общенациональному обсуждению концепции подобного устройства страны, её готовности учитывать различные интересы населения отдельных регионов, способности к самому широкому диалогу и отказу от жёстких принципов контроля и управления. В таком случае должны будут учитываться историко-географические, экономические, этно-национальные особенности, и конфигурация границ субъектов федерации в итоге будет



Рис. 2. Вариант возможного федеративного устройства Украины при формировании федерации «снизу»

более дробной, отвечающей реалиям уже сложившихся на сегодня территориальных общностей. Схема федеральных единиц может быть максимально приближённой к схеме экономического и историко-культурного районирования. При этом нынешняя схема административно-территориального деления на области, вероятнее всего, будет сохранена как наиболее устоявшаяся. Проект модели федеративного устройства Украины на принципах создания федерации «сверху» показана на рис. 3. Хотя не исключены корректировки, которые могут быть определены посредством региональных или местных референдумов о самоопределении по образованию или вхождению в состав тех или иных субъектов.

Важным моментом здесь является то, что при успешности такой модели федерализации, Украина может даже пространственно прирасти за счёт территории Приднестровья, сегодня существующего в условиях международной изоляции и де-факто блокады. Данный фактор мог бы послужить важным стимулом и свидетельством успешности федеративной реформы страны. Но подобный сценарий возможен как минимум при условии сохранения Украиной внеблокового нейтрального статуса (а то и её переориентирования на сотрудничество с формирующимся Евразийским союзом), и согласия Молдовы на «мирный развод» с Приднестровьем (в качестве плана мирного урегулирования конфликта между Молдовой, Приднестровьем и Гагаузией также существует проект федеративного устройства Молдовы). Для последнего же это будет выглядеть как реинтеграция — возвращение в состав Украины, в которой республика в качестве Молдавской АССР состояла с 1924 по 1940 гг. При этом статус Приднестровья в пределах Украины возможен даже в качестве области в составе Причерноморья.



Рис. 3. Вариант возможного федеративного устройства Украины при формировании федерации «сверху»

Одним из немаловажных обстоятельств внутренней готовности Украины к федерализации «сверху» является мощный ментально-исторический фактор «землячества» — очень сильная региональная самоидентичность, сравнимая с поземельной идентичностью немцев. На этом основании населением всех регионов страны идея о федерализации может быть воспринята позитивно и поддержана.

Стоит отметить, что сегодня степень поддержки идеи федерализации Украины варьирует от практически абсолютной на Востоке и Юге, до полного противления ей на Западе. Но и в последнем случае есть примеры последних нескольких лет сопротивления и саботирования со стороны населения и региональных элит западных регионов центральной власти в Киеве, её распоряжений и региональных органов управления. Так что в условиях прогнозируемого падения уровня социальных стандартов жизни и в этих регионах очень даже вероятен сепаратистский сценарий. Здесь же особняком в этом вопросе давно уже выступает Закарпатская область, попытки провозглашения автономного статуса которой имели место в начале 1990-х гг., и высказывались позднее; дискуссия об автономизации Закарпатья уже в наши дни подогревается официальными представителями власти соседней Венгрии. Как сложится в свете всего изложенного судьба Украины, как представляется, покажет уже ближайшее будущее.

В силу сложившейся социально-политической ситуации в стране, в условиях вооружённого конфликта на востоке, развёрнутой широкомасштабной кампании по борьбе с инакомыслием, нарастающими экономическими проблемами и катастрофическим падением уровня жизни населения всех регионов страны, всё менее вероятной кажется модель цивилизованной федерализации страны «сверху» по эволюционному сценарию, и всё более вероятной — модель сложного и революционного

сценария, который может привести или к федерализации «снизу», или к полному распаду Украины.

Сегодня Украине уже не повторить опыт Бельгии, успеть бы повторить опыт Эфиопии и сохранить территорию страны хотя бы в нынешнем составе, но уже без Крыма. И процесс распада ещё возможно остановить, и Донецкую и Луганскую республики, провозглашённые в апреле 2014 г., возможно цивилизованным путём реинтегрировать на правах автономий в состав единой Украины. Но для этого именно сегодня центральная власть в Киеве должна немедленно инициировать общенациональный круглый стол по вопросу федерализации Украины, должна не на словах с угрозами, не путём военных спецопераций, а посредством политической воли спасти свою страну от распада. Ведь это механизм и её абсолютной легитимизации, и историческая миссия спасения страны — в федерализме по германской, испанской или канадской модели. Необходимо всего лишь политическое решение на привлечение международных посредников по урегулированию, но при непоколебимой решимости относительно федерализации страны. Так и только так ещё возможно сохранить Украину в её нынешнем виде. Действительно, уже прошло время лозунгов, бессмысленных агиток, войн с историческими фобиями и памятниками.

Пока же нынешняя украинская власть, вне зависимости от того, как оценивать уровень её легитимности, не проявляет признаков понимания объективности процесса федерализации для Украины, не слышит и не желает воспринимать любые советы, содержащие идеи федерализации, от кого бы то они не исходили. А подобные идеи прямо или косвенно уже высказаны министром иностранных дел России С. Лавровым, канцлером Германии А. Меркель, президентом Чехии М. Земаном, отдельными мировыми политиками. Но для того, чтобы услышать эти рациональные предложения, не говоря уж о том, чтобы начать их реализовывать, необходимо иметь немалое политическое мужество. И хотя назначенный Верховной Радой Украины премьер-министр Украины А. Яценюк и назвал свой кабинет министров «политическими камикадзе», он отчасти оказался не прав, ибо таковым оно действительно бы стало, решившись взяться за реформы в давно назревших и перезревших вопросах политического устройства страны, а не только экономических. Рискнём предположить, что «экономические камикадзе» без политической воли на кардинальное реформирование административно-территориальной модели устройства государства, а, следовательно, и всего механизма государственного управления, обречены на полное фиаско, за которым выход только через «политическое хаки-ри», и дай Бог, чтобы не всей страны.

Абсолютно необоснованные, зачастую мифологизированные и заведомо ложные обещания «вселенского счастья и процветания» связывают с недавно подписанным соглашением об ассоциации с ЕС. Этот тысячестраничный документ остаётся неведомым 99,9 % населения страны, но вокруг него намеренно продуцируется невообразимое число мифов — от якобы возможности без виз ездить по всей Европе, автоматического истребления коррупции, до якобы уже состоявшегося вступления Украины в Евросоюз и альтруистической помощи «доброй Европы» в восстановлении украинской экономики. Данные мифы, а также множество иных, не имеют под собой абсолютно никаких оснований. Скорее наоборот — экономическая интеграция в условиях абсолютного экономического подчинения условиям Евросоюза грозит окончательно уничтожить украинскую промышленность и целые отрасли экономи-

ки. И фактор вектора интеграционной направленности государства — также один из ключевых, разделяющих украинское общество на два антагонистичных лагеря.

В современном глобализированном мире вопросы всеобъемлющей интеграции причудливым образом переплетаются с глобальной проблемой усиливающегося повсеместно сепаратизма (сепессионизма, балканизации). Эти две взаимоисключающих на первый взгляд друг друга проблемы одинаково хорошо уживаются в мировом политическом пространстве, зачастую становясь одновременно и причиной, и следствием друг друга. Примеров тому множество — Каталония в Испании, Шотландия в Великобритании, Подания в Италии, стремящиеся к самостоятельному статусу в составе ЕС, и множество других. Также ярким примером является и де-факто разделённый на два государства Кипр, членство которого в ЕС в реальности распространяется только на южную — греческую часть. Имеются и уникальные примеры того, когда отдельные составные части единого унитарного государства отказываются от участия в том или ином интеграционном объединении, в котором членствует вся страна. Например, в состав ЕС официально не входят коронные владения Великобритании — о. Мэн, бейливики Гернси и Джерси, автономная Гренландия (Калаалит Нунаат) в составе унитарного Датского Королевства (в 1985 г. вышла из состава организации-предшественника ЕС — Европейского Экономического Сообщества), не участвует в таможенном и налоговом пространстве ЕС о. Гельголанд в Германии. Имеются и обратные примеры, когда в межгосударственных международных объединениях принимают членство отдельные составные части государств. Например, в состав Всемирной торговой организации входят Специальные административные районы КНР Сянган (Гонконг) и Аомэнь (Макао), членами Международной организации Франкофония являются бельгийский регион Валлония-Брюссель, канадские провинции Квебек и Нью-Брансуик. Приведённые примеры косвенно свидетельствуют о присутствии отдельным государствам признаков конфедерализма в части права и свободы для регионов в выборе направлений и векторов внешнеполитической интеграции.

Проблемы выбора направленности интеграционных процессов для Украины несёт в себе политическую (в первую очередь), экономическую, ментально-цивилизационную, историческую компоненты, они уже давно прочно «прописались» в программах всех политических партий, государственных стратегиях внешней политики и приобрели характер едва ли не фундаментальных основ государственности. При этом Украине, как и большинству стран Восточной Европы, Закавказья, Средней Азии, не удаётся однозначно следовать официально определённом интеграционному вектору, более десятилетия происходит своеобразное «топтанье на месте» или «шараханье из стороны в сторону». Причины этого сокрыты, прежде всего, в различных представлениях о том, «с кем дружить и объединяться», присущих населению отдельных регионов этих стран. Факторами, определяющими поляризацию во взглядах населения отдельных регионов на векторы внешнеполитической интеграции, являются исторические и культурные связи, история регионального природопользования, региональная промышленная специализация, векторы экономической ориентации. Отдельными политическими силами направление внешнего интеграционного пути позиционируется как «решающий цивилизационный выбор» между «нецивилизированным Востоком» и «просвещённым и культурным Западом» (данная поляризация, вне всякого сомнения, является глубоко ущербной и несостоятельной по своему содержанию, в подобном позиционировании кроется огромное дискус-

сионное поле относительно того, что и кого и по каким признакам следует считать «цивилизованным», а кого — нет, но это тема для отдельной публикации). Доведение до предела средствами пропаганды данного вопроса, как показывает сегодня опыт Украины, способно приводить к мощным социально-политическим взрывам, общественному расколу, разрушению институтов государственности, обострению общественно-культурных проблем.

Характерно, что политические силы России, Беларуси, Украины, Молдовы, исповедующие русофобные взгляды, активно призывают к евро-атлантическому вектору интеграции. И наоборот, славяно- и русофильные силы ориентированы в своих интеграционных устремлениях на процессы интеграции под началом России. В этой старой, как мир, дилемме, сокрыты столетия борьбы и геополитического противопоставления Запада и Востока. И в сегодняшних условиях, несмотря на тенденции глобализации, поляризация мнений лишь усиливается, что грозит перекаиванием всей архитектуры Европейского геопространства, переструктурированием мирового порядка.

В качестве пути решения вопроса интеграционной направленности украинской внешней политики, влекущей за собой, соответственно, экономические, внутривнутриполитические, социальные последствия, важным представляется необходимость внимательным образом изучить опыт стран мира в части «избирательной» интеграции для отдельных регионов. Здесь, возможно, следует пойти по пути т. н. **«регионального интеграционного конфедерализма»** [2] — формата интеграции, при котором сама страна будет придерживаться принципов неприсоединения или нейтралитета в отношении региональных межгосударственных союзов и блоков, но её регионам будет позволено самостоятельно принимать участие в тех интеграционных объединениях, которые будут готовы принять подобный формат членства. Так, промышленный юго-восток Украины мог бы интегрироваться в евразийские экономические интеграционные структуры, а запад — в европейские. При этом целесообразно наложить мораторий на участие как отдельных регионов, так и страны в целом, в военизированных союзах и блоках.

Несмотря на мощные пропагандистские антироссийские, а в Украине — и антибелорусские кампании, среди населения страны сторонников интеграции с Россией приблизительно столько же, сколько сторонников интеграции с европейскими структурами. Количественное соотношение сторонников двух разнонаправленных векторов интеграции изменяется в широтном направлении, соответственно, с востока на запад страны. Отсюда исходят два мощных антагонистических ядра интеграционных идей, во многом имеющих гуманитарную и экономическую причинную составляющую. При этом население восточных регионов страны в преобладающей массе стимулируются факторами интеграции определяют экономическую структуру региона и её ориентированность на рынки потребления в России и странах СНГ, кровно-родственные связи, этно-языковое родство. Население западных регионов страны факторами-стимулами западного интеграционного вектора определяют перспективы свободной трудовой миграции, цивилизационные ориентиры, историко-культурные связи.

Попытки постсоветских стран организовать самостоятельные, без участия России, интеграционные объединения, показали свою несостоятельность (из всех попыток более-менее продолжительный срок просуществовала «Организация за демократию и экономическое развитие — ГУАМ»). Это свидетельствует о том, что в любом

интеграционном объединении должна быть чётко определяемая страна-лидер, за которой будут «подтягиваться» остальные участники, и которая будет привлекательна самой идеей интеграции с ней. К тому же, эта страна-лидер должна быть готова к определённым экономическим издержкам на потребности этой интеграции, причём, куда большим, чем издержки иных участников интеграционного объединения.

Украина как одна из крупнейших в Европе по площади и экономическому потенциалу стран может явить миру принципиально новый подход к учёту интересов собственных региональных интересов. В связи с очевидной необходимостью проведения фундаментального реформирования собственного государственного устройства важно закрепить за отдельными её регионами (в идеале — крупными федеративными единицами) право на экономическую интеграцию в том направлении, в котором для самих регионов было бы наиболее выгодным. Тем самым Украина наследовала и преумножила бы описанный выше опыт ведущих европейских стран, смогла бы на практике определить наиболее перспективные и выгодные направления внешней интеграции.

Выводы. По мнению многих политологов, мир сегодня оказался на пороге «второй холодной войны» («ледниковой войны») за сферы влияния, которая может быть куда более ожесточённой, чем первая. Украина, ставшая очередной жертвой новой борьбы за передел мира, постепенно превращающаяся фактически в европейский вариант Сомали («Евросомали») и очередное «failed states» («несостоявшееся государство»), тому яркий пример. За все 23 года независимости украинские политики так и не смогли выработать формулу для органичного развития различных в этнонациональном, и ментально-культурном, геоэкономическом отношениях регионов. Логическим следствием этого сегодня стала фактическая балканизация страны.

Любому кризису на смену приходит период стабилизации и развития. И вновь краеугольным камнем станет вопрос реформы территориального устройства страны с учётом всех возможных факторов, определяющих поляризацию и декомпозицию регионов Украины. И модель федеративного устройства, специально выработанная для Украины на основе классических и наилучших образчиков мировых институтов федерализации, может явиться тем последним и сегодня уже единственным путём дальнейшего сохранения её территориального единства и субъектности на политической карте мира.

Литература

1. Афанасьев О. Е. Украина на перекрестке: возможно ли возрождение страны через смену модели территориального устройства? [Электронный ресурс]: URL: <http://np-aaii.ru/info/1/9>
2. Афанасьев О. Е. Региональный интеграционный конфедерализм как формат интеграции для стран постсоветского пространства. [Электронный ресурс]: URL: <http://np-aaii.ru/news/3/208>
3. Бегаева А. Х. Бельгийский федерализм: Дисс. ... к-та юрид. наук: 12.00.02. / Московский гос. ин-т междунар. отношений МИР России. М., 2008. 196 с.
4. Беляева К. Украина федеративная: за и против // Судебно-юридическая газета. 2014. № 5 (223). С. 3.
5. Бирюков С. В. Бельгийский федерализм как модель кризиса европейского федерализма // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 18. Социология и политология. 2009. № 4. С. 21–37.
6. Григорьянц В. Е., Жильцов С. С. и др. Федерализация Украины. К единству через разнообразие. К.: Восток — Запад, 2011. 248 с.
7. Грушевський М. С. Хто такі українці і чого вони хочуть? К.: Знання України, 1991. 240 с.
8. Жильцов С. С. Украина: перезагрузка... М.: Восток — Запад, 2009. 464 с.

9. Карсанова Е. С. Этнополитический фактор в формировании и развитии бельгийского федерализма // Социология власти. 2011. № 3. С. 118–124.
10. Колесниченко В. Федеративная реформа предотвратит раскол Украины. 2014. [Электронный ресурс]: URL: <http://r-u.org.ua/?p=7621>
11. Концепт федеративної реформи в Україні // Український вибір. 2014. [Электронный ресурс]: URL: <http://vybor.ua/print/documents/19>
12. Кучма Л. Д. Украина — не Россия. М.: Время, 2003. 560 с.
13. Липинський В. К. Листи до братів-хліборобів. Про ідею і організацію українського монархізму / Ред. Я. Пеленський. К.: Інститут Східноєвропейських досліджень НАН України, 1995. 532 с.
14. Лукишч Ю. Федералізація України. Факти та міфи // Хвиля. 2012. [Электронный ресурс]: URL: <http://hvylya.org/analytics/federalizatsiya-ukrayini-fakti-ta-mifi.html>
15. Медведчук В. Почему власть борется против федерализации // Украинский выбор. 2014. [Электронный ресурс]: URL: <http://vybor.ua/article/federalization/pochemu-vlast-boretsya-protiv-federalizacii.html>
16. Погорельская С. В. Бельгия и Европа. Бельгийский федерализм — лаборатория европейского единства // Актуальные проблемы Европы. 2009. № 3. С. 175–193.
17. Фадеева Т. М. Модель европейского союза и проблемы современного федерализма: аналитический обзор. М.: ИНИОН РАН, 2005. 99 с.
18. Федерализация Украины: единство нации или распад государства?: Сборник статей / Сост. С. Андреев. М.: Изд-во «Европа», 2006. 115 с.
19. Huntington S. P. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. New York: Simon & Schuster, 2007. 368 p.
20. The Federal Republic of Somalia. Provisional Constitution // Mogadishu: House of the People of the Federal Parliament. 2012. 62 p.

Об авторе

Афанасьев Олег Евгеньевич — доктор географических наук, доцент кафедры и физической и экономической географии, геолого-географический факультет, Днепрпетровский национальный университет имени Олеся Гончара, Украина.

E-mail: olafn_dp@mail.ru, dneprgeo@gmail.com

O. Afanasiev

PROBLEM OF FEDERATIVE MODEL CHOICE OF STATE STRUCTURE AS POSSIBILITY OF PRESERVATION STATEHOOD OF UKRAINE

The possibility of reforming the administrative-territorial structure model of Ukraine as a mechanism for the preservation of its territorial integrity and unity is considered in the article. M. Drahoanov, M. Hrushevsky, W. Lipinski, B. Chornovol and other ideologists wrote about federal model of state system as the only acceptable for Ukraine. Two possible mechanisms of formation the federal structure of the country — the federalization from the «top» and the federalization from «bottom» are substantiated. A brief overview of principles and causes of federal structure formation of some European countries led to the conclusion that, federation, which was created at the national and ethnic principles, is based on compliance and respect for the fundamental rights and freedoms of all citizens, it is capable not only save itself as single state, but also to get new impulses for economic development and the country's role on the international arena. Such a fundamental way is proposed to take as a basis for time worked on a project-reform and territorial structure of the country. When it comes to foreign policy vectors of integration processes, NE-governing one of the factors in the social section of the country, proposed the concept

of regional integration as an opportunity confederalism separate federal units to take part in integration associations, profitable and interesting for them. The article concludes that transition to federalism is able to keep the Ukrainian state as a real subject of world geopolitics and the political map of the world.

Key words: *territorial state system models, federalization, federative structure models, regional integration Confederacy, prospects for the federalization of Ukraine.*

About the author

Prof. **Oleg Afanasiev**, Department of Physical and Economic Geography, Oles' Honchar Dnepropetrovsk National University, Ukraine.

E-mail: olafn_dp@mail.ru, dneprgeo@gmail.com