

Федерализация Украины как инструмент разрешения политического кризиса

Михаил Бакалинский

Кандидат филологических наук, доктор философии, независимый международный обозреватель, г. Запорожье, Украина

Идеи федерализма на Украине: история вопроса

С первых дней независимости Украины ее политические и общественные лидеры неустанно твердили о едином украинском народе, о целостной политической украинской нации, а главное — об унитарной Украине, предполагающей централизацию власти с ее четкой вертикалью и незначительными полномочиями региональных властей, а также местного самоуправления, функции которых фактически ограничены лишь поддержанием коммунальной системы и инфраструктуры.

Вопрос о трансформации Украины в федерацию, предполагающую предоставление ее субъектам (регионам) определенную самостоятельность, не рассматривался ни одной из правящих элит Украины, будь-то партократия Кравчука-Кучмы или корпоратократия^{1*} (олигархия) Ющенко-Януковича. Главным контраргументом сторонников унитаризма было отождествление федерализма с сепаратизмом и последующей балканизацией страны. При этом заявления «унитаристов» носили не конструктивный, а популистский характер, основанный на агональной тактике, апеллирующей к страху перед расколом страны. Однако децентрализация, по утверждению политологов, не всегда является основной причиной ослабления государственной власти и возникновения различных конфликтов; опыт СССР показал, что жесткий унитаризм стал одной из причин усиления центральных сил, способствовавших его распаду [9, с. 43; 54].

Еще одним контраргументом унитаристов является отсутствие у Украины исторического опыта федеративного устройства, но его опровергает факт существования Донецко-Криворожской Советской Республики в составе РСФСР. Кроме того, как показывает международная практика, унитарное государство может успешно трансформироваться в федеративное; наглядный пример — Королевство Бельгия [9, с. 42]. К числу контраргументов федерализации также относят угрозу трансформации субъектов федерации в «вотчины удельных князьков» и обвинения в недемократичности самого института федерации; при этом

¹ * Под «корпоратократией» понимается система государственного (негласного) управления, объединяющая корпорации, банки и правительства [11, с. 18].

критикам и псевдоэкспертам невдомек, что федерализм, предполагающий распределение функций и полномочий между центром и субъектами федерации, приближает власть к простым гражданам [9, с. 19], т.е. является ничем иным, как проявлением культуры политической демократии, к формированию которой так усердно призывает и власть, и оппозиция.

Впервые об идее трансформировать Украину в федерацию серьезно заговорили на съезде Партии Регионов в г. Северодонецке в конце 2004 г., в период т.н. «Оранжевой революции». Тогда поднимался вопрос о создании «Юго-Восточной Украинской Автономной Республики», включавшей 9 индустриальных областей юго-восточной Украины, и Автономную Республику Крым, однако из-за победы оранжистов идея была снята с повестки и заклеена как сепаратистская. В период правления оранжистов правительством Тимошенко поднимался вопрос о проведении административно-территориальной реформы (хотя непосредственно федерализация страны не предполагалась), однако практической реализации данная реформа не нашла. После прихода к власти Виктора Януковича началась кампания по децентрализации власти через т.н. «регионализацию» — предоставление регионам больших полномочий для ведения хозяйственно-экономической деятельности. Однако, как и в случае со многими начинаниями, идея регионализации закончилась созданием представительского органа «Совет регионов», функции которого сопоставимы с функциями английской королевы, и оптимизацией состава госслужащих в регионах, которая была не столько частью программы регионализации Украины, сколько требованиями международных кредиторов. Таким образом, вопрос именно о федерализации был законсервирован на целое десятилетие. Тем не менее, идея «Юго-восточной Украинской Автономной Республики» была первой попыткой Юго-востока Украины заявить о своих правах, если не политических, то хотя бы хозяйственно-экономических.

Сегодня, когда Украина вступила в фазу политического кризиса, идеи федерализма вновь поднимаются на повестку дня, причем носят они, как и 10 лет назад, экономический характер, о чем четко заявил глава Харьковской областной государственной администрации Михаил Добкин, отметив, что «половина украинцев, из западных областей, дует в дудки и бьет в барабаны на Майдане, а другая половина работает». В ходе заседания круглого стола «Социально-экономические и политические процессы в посткризисной Украине», прошедшем 12 февраля 2014 г. в г. Харькове, Добкин сделал менее эмоциональное, но более конструктивное заявление, призвав не бояться говорить о федерализации как о максимально приемлемом варианте децентрализации власти, поскольку проведение политики децентрализации в унитарном государстве бессмысленно [5]. Важно отметить, что идеи федерализации Украины разделяют видные политики, такие как регионал Олег Царев и лидер Компартии Петр Симоненко, заявлявшие об этом с трибуны Верховной

Рады. При этом особого внимания заслуживает реакция на данные заявления оппозиции, призывающей к уголовной ответственности за распространение идей федерализма на основании статьи 109 Уголовного кодекса Украины «Действия, направленные на насильственную смену или свержение конституционного строя или захват государственной власти», хотя федерализация никакой смены власти или конституционного строя не предполагает.

Тем не менее, анализ такого сложного вопроса как смена внутреннего устройства государства, должен зиждиться не на заявлениях политиков, занимающихся повышением своего рейтинга, а на мнениях политологов и экспертов, занимающихся профессионально политической наукой. Так, директор Киевского центра политических исследований и конфликтологии Михаил Погребинский в эфире телеканала «Завтра Pro» от 23.12.2013 г. заявил, что для того, чтобы Украина вышла спокойно и без войны, «надо признать, что она может быть только федеративной»; при этом политолог добавил, что для этого не нужен референдум, на котором настаивает президент Янукович.

Федерализм на Украине: предпосылки

Нынешний политический кризис четко показал, что на Украине сформировались все предпосылки для ее трансформации в федерацию, и катализатором этого процесса выступают именно западные регионы, в прошлом наиболее яростно отставшие идеи унитаризма исключительно из экономических соображений:

Флаг Европейского Союза рядом с государственным флагом Украины возле здания мэрии во Львове;

Заявление руководства западных областей о намерении выполнять законы Верховной Рады от 19.01.2014 г., называемые оппозицией «диктаторскими»;

Отказ западных областей перечислять денежные средства за потребляемый природный газ, что стало одной из причин невозможности Украины рассчитаться с «Газпромом».

Подобные действия западных областей можно объяснить не столько сиюминутной политической ситуацией, сколько глубокими историческими противоречиями между различными регионами Украины — искусственного государственного образования, созданного путем объединения территорий, ранее входивших в состав государств с разной культурно-цивилизационной ориентацией. Как результат, в 1991 г. было сформировано государственное образование с населением безцелостной украинской ментальности [7, с. 732], т.е., относящееся к нескольким различным психотипам. Другими словами, можно утверждать, что на территории Украины проживают «разные украинцы» [8]. Здесь следует отметить, что идея существования «разных украинцев» не нова и поднималась еще в 20-30 гг. XX в. украинским публицистом Вячеславом

Липинским, писавшим о «самостийничестве» и «малороссийстве» как двух типичных характерах украинцев [цит. по: 8]. К слову сказать, труды В. Липинского стали пользоваться особой популярностью именно в годы независимой Украины.

В политической науке существуют четкие критерии принадлежности государства к федерации: основанием для объявления любой территории особым регионом, отличным от соседних территорий, должно быть существование четко обозначенных социальных, культурных и психологических характеристик [9, с. 98-99]. Доказательством наличия в украинском обществе двух вышеуказанных психотипов являются различные, часто диаметрально противоположные, культурные ценности, разделяемые представителями западных и юго-восточных областей: цивилизационные векторы, самоидентификация, праздники, народные герои, традиции и языковая принадлежность. Указанные различия или сознательно нивелировались в период партократии Кравчука-Кучмы или преодолевались за счет насаждения культурной модели Западной Украины в Юго-восточной Украине в период корпоратократии Ющенко. В период корпоратократии Януковича была попытка нивелировать данные различия за счет евроинтеграции, которая, как предполагалось, сплотит Украину от «Донецка до Львова», однако провал курса евроинтеграции и последовавший за этим нынешний политический кризис подтвердили факт существования двух психотипов украинцев и двух культурных моделей с культурными ценностями, отличными друг от друга.

Но еще более важным является вопрос хозяйственно-экономической асимметрии регионов Украины и, как результат, перекося в их финансировании из государственного бюджета. В 2013 г. доходы Львовской области составили 878,2 млн. грн., при этом объем дотаций из государственного бюджета — 1,3 млрд. грн. [4]; поступления из Донецкой области в государственный бюджет Украины за первые семь месяцев 2013 г. составили 14 млрд. грн. (70,7% валового областного продукта), при этом возврат в местный бюджет составил 5,8 млрд. грн. (29,3% валового областного продукта) [2]. Следует подчеркнуть, что трансферты дотационным регионам из государственного бюджета Украины неуклонно растут: 1993-96 гг. — 10%, 2002 г. — более 35% [16].

Федеративное устройство характерно для промышленно развитых государств; по словам заслуженного юриста Украины, координатора правовых программ движения «Украинский выбор» Василия Нимченкона, на долю федераций приходится 80% валового мирового продукта [12]. Идеи о трансформации в федерацию звучат и в индустриально развитой Турции [14], однако наглядным примером для Украины может служить Канада^{1*} по следующим причинам [9, с. 87 — 98, 261, 269 — 270], [18]:

¹ * О других сходствах между Канадой и Украиной с т.з. геополитики см. [1].

Историческое расположение между 2 различными политическими моделями: американской республиканской демократией и британским монархическим либерализмом;

Национально-культурный и языковой дуализм;

Высокая роль регионализма и региональная идентификация населения;

Компактное проживание в одной из провинций национально-культурного меньшинства с ярко выраженными пассионарными и сепаратистскими чертами;

Экономическая асимметрия между провинциями и территориями и наличие т.н. «бедных/неимущих» провинций.

Таким образом, наличие нескольких психотипов в психологическом портрете украинцев, вызванное культурно-историческими причинами, в совокупности с экономической асимметрией между Западом и Юго-востоком Украины, характеризующимися относительно компактным проживанием представителей указанных психотипов, являются достаточными предпосылками для создания на Украине федеративного государства.

Существующие проекты федерализации Украины

Выделяют следующие типы федераций [9, с. 34]:

а) административно-территориальный — разделение федерации на административно-территориальные единицы (штаты, провинции, федеральные земли, края, области, города федерального значения);

б) национально-территориальный — разделение федерации на национально-территориальные образования (республики, автономные округа/области);

в) смешанный — разделение федерации на административно-территориальные единицы и одновременно на национально-территориальные образования.

Существующие проекты по федерализации Украины предполагают трансформацию Украины в федерацию смешанного типа или федерацию национально-территориального типа. Два проекта федерации смешанного типа представлены народными депутатами от Партии регионов Сергем Гриневецким и Вадимом Колесниченко: Колесниченко предлагал создать на базе 24 областей от 3 до 12 субъектов федерации [цит. по: 7, с. 733 — 734], а Гриневецкий — 8 крупных административно-территориальных образований (регионов) [15]. Гриневецкий, ссылаясь на мнения экспертов, полагает, что территориальная оптимизация приведет к повышению межрегиональной экономической кооперации и «в разы сократит бюрократический аппарат» [15]; последнее вписывается в общую стратегию президента Януковича по т.н. оптимизации государственных затрат. Здесь следует возразить, отметив, что укрупнение регионов само по себе не может сделать федерацию устойчивой и стабильно развивающейся, хотя бы потому, что крупными экономически и политически мощными регионами управлять трудно

[9, с. 325 — 327]; результатом может стать создание «государств в государстве», что в итоге и приведет к образованию тех самых «вотчин удельных князьков», о чем предупреждают сторонники унитаризма.

Помимо этого, как показывает, социально-экономический и демографический анализ ситуации на Украине, в случае федерализации путем «территориальной оптимизации» Украина столкнется со следующими угрозами:

Хозяйственная угроза: увеличение нагрузки на центр укрупненного субъекта за счет прироста новыми территориями и, как следствие, усложнение хозяйственной деятельности из-за трудностей, связанных с контролем и управлением новыми территориями, что, в свою очередь, отразится на уровне развития последних.

Демографическая угроза: утрата рядом городов областного статуса усугубит внутреннюю миграцию за счет усиления потоков рабочей силы и интеллектуальных ресурсов в центры укрупненных субъектов. Результатом этого может стать, с одной стороны, превращение бывших областных центров в депрессивные населенные пункты, а с другой — перенасыщение рынка труда в центрах укрупненных субъектов, что чревато социально-криминогенной и социально-политической напряженностью.

Психологическая угроза (как продолжение демографической): превращение бывших областных городов в районные центры в сочетании с оттоком из них рабочей силы и интеллектуальных ресурсов будет иметь серьезные психологические последствия регионального масштаба, что чревато ухудшением криминогенной обстановки и социально-политической напряженностью в бывших областных центрах. Наглядным примером является захват 18-19 февраля радикалами и штурмовиками «Евромайдана» административных зданий и нападения на армейские склады в депрессивном г. Ивано-Франковске, который в ноябре 2013 г. стоял на грани банкротства.

Угроза региональной корпоратократии: приращение одних областей другими приведет к конфликту между региональными финансово-промышленными группами (далее ФПГ) из-за передела сфер влияния и собственности, что не сможет не отразиться не столько на социально-экономической ситуации в регионах, сколько на их инвестиционной привлекательности, на которую так полагается украинская олигархия.

Таким образом, федерализация Украины путем укрупнения регионов таит в себе целый ряд угроз и отрицательных последствий и не может быть реализована без социальных, социально-экономических и политических последствий по схеме «снизу-вверх».

Другим проектом федерализации Украины, приобретшим особую популярность в разгар нынешнего политического кризиса, является федерализация национально-территориального типа. Речь идет об образовании из существующих

административно-территориальных единиц культурно-исторических регионов: Восточной Украины («Новороссии»), Центральной Украины и Галиции. Данный проект набрал популярность в социальных сетях на фоне «интервенции «Евромайдана» в регионы», когда после захвата штурмовиками «Евромайдана» административных зданий в областных центрах на западе, севере и в центре Украины были совершены безрезультатные попытки взять штурмом административные здания в областных центрах Юго-востока.

Данный проект федерализации Украины следует считать скорее реакционным, нежели конструктивным, т.к. он был реакцией Юго-востока на агрессивное посягательство не только на государственную власть, но и на его культурную модель. Предлагаемый проект имеет не только все недостатки вышеуказанных проектов, предлагаемых Партией Регионов, т.к. тоже предполагает укрупнение, но и таит в себе угрозу развития «косовского» сценария — сепаратизма на этнонациональной почве. Причем, речь идет не о сепаратизме русскоязычного Юго-востока, миф о котором в общественном сознании культивируется со времен «Оранжевой революции», а о сепаратизме татар Крыма^{1*}, среди которых особой поддержкой с 2007 г. пользуется исламистская группировка ваххабитов «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами», получающая финансирование из Саудовской Аравии, союзником которой является Турция, активно проводящая политику «Нового османизма» (возвращения в свою орбиту территорий, ранее входивших в Османскую Империю), в том числе и юга Украины (пример — турецкий культурный центр в Херсонском государственном университете). Разумеется, наличие в Крыму базы Черноморского Военно-морского флота России является для Турции сдерживающим фактором, но, тем не менее, лишние волнения этноконфессионального характера могут еще больше дестабилизировать шаткую государственность Украины, особенно в период политического кризиса^{2**}. Аналогичные угрозы этнического сепаратизма могут исходить из Черновицкой области, жители которой массово получают паспорта Румынии (при подтверждении ими румынского происхождения), а также из Закарпатской области, где аналогичную политику проводит Венгрия. Кроме того, федерализация на национально-территориальном принципе не выгодна, прежде всего, украинской власти, т.к. в этом случае власть вынуждена признать факт полиэтничности и многонациональности

¹ * «По случайному стечению обстоятельств» в разгар политического кризиса на Украине стали появляться заявления США о передислокации она территории соседней с Украиной Румынии 3000 боевиков «Организации моджахедов иранского народа» («Моджахедин-э Халк»), которая, хотя исключена Соединенными Штатами из списков террористических организаций, но представляет собой серьезную вооруженную силу [10].

² ** К слову сказать, в самой Турции, которая своими действиями привела к превращению суверенного Ирака в де-факто арабо-курдскую конфедерацию, создание федерации на национально-территориальном принципе не находит поддержки именно по причине угрозы этнонационального сепаратизма — сепаратизма курдов, компактно проживающих в нескольких провинциях.

украинского государства, что она пытается опровергнуть в течение всего периода независимости Украины.

Приемлемая модель федерации для Украины и механизмы ее функционирования

Говоря о любых масштабных преобразованиях на Украине, всегда необходимо учитывать ее характер как государственного образования. Украина — это олигархическое государственное образование, а это значит, что власть, является креатурой ФПГ. Успев провести передел собственности после прихода к власти их креатуры в 2010г., а также наличия их региональных креатур в управлении областей, ФПГ не заинтересованы в повторении этого процесса, а значит вопрос укрупнения регионов Украины с экономической т.з. им не выгоден. Напрашивается промежуточный вывод: оптимальный, с т.з. ФПГ, тип федерации для Украины не должен предполагать изменения административно-территориального деления, т.е. 27 территориальных образований, среди которых 24 области, 1 автономная республика и 2 города со специальным статусом (г. Киев и г. Севастополь). Это соответствует федерации смешанного типа. Такая модель федерации позволит Украине избежать указанных выше угроз и рисков, что в свою очередь не будет иметь социально-экономических, а главное — политических последствий для власти по схеме «снизу-вверх», чем могут воспользоваться как политические оппоненты, так и международные акторы.

Говоря об олигархии, следует учитывать специфику ее мышления — она мыслит категориями бизнеса, т.е., не геополитически, а геоэкономически. Это значит полное отсутствие или минимум преград для ведения бизнеса — потоков капиталов, рабочей силы, товаров и услуг. Именно с этой позиции ФПГ заинтересованы в трансформации Украины в федерацию, т.к. во многих федеративных государствах субъекты федерации наделены правом самостоятельно устанавливать договорные отношения с зарубежными странами, включая отношения экономического характера, при условии, что такие договоры не противоречат конституции федерации [9, с. 242-243]. Это означает, что региональные власти и стоящие за ними ФПГ могут в рамках законов федерации заключать экономические соглашения с иностранными государствами или их субъектами, а также привлекать иностранные инвестиции, включая прямые, без необходимости согласования с федеральными органами. Под согласованием с федеральными органами подразумевается решение вопросов налогообложения и землеотвода, которые в условиях унитарного государства могут решать только профильные министерства или компетентные органы центральной власти; в рамках федерации земля, недра, другие природные ресурсы, а также принципы налогообложения находятся в совместном пользовании и ведении федерации и ее субъектов [9, с. 239-240]. Такая экономическая самостоятельность субъектов

федерации даст сильный импульс для их развития, что в итоге отразится и на благосостоянии всей федерации, т.к. увеличение доходов регионов будет предполагать увеличение отчислений в федеральный бюджет.

Однако именно в этом таится основная проблема современной Украины — в распределении бюджетных средств между территориальными образованиями и поддержка государством дотационных регионов за счет регионов-лидеров, о чем было сказано выше. Тем не менее, именно федерализация Украины может перераспределить денежные потоки, позволив регионам, генерирующим основную часть валового продукта и являющихся главными донорами государственного бюджета, участвовать на равных с центром в распределении финансовых потоков. Это достигается за счет того, что субъекты федерации и существующие в них органы самоуправления получают самостоятельность в таких вопросах, как введение и взимание налогов и сборов и расширение местных налогов [9, с. 248-250] в рамках федеральных законов и конституции федерации, а центральная власть дотирует нуждающиеся субъекты федерации из «своих» доходов в субъектах федерации с более высоким уровнем развития [9, с. 270]. К разряду доходов центральной власти в субъектах федерации относятся поступления в федеральный бюджет от эксплуатации ресурсов, объектов или хозяйств, находящихся в совместном ведении федерации и ее субъектов — доходы от недропользования, деятельности государственных и/или казенных предприятий, сборы федеральных налогов, доходы от деятельности федеральных служб на местах.

Некоторые эксперты понимают федерализацию, как существенное сокращение полномочий центральной власти. Например, считая, что исполнительная вертикаль власти была задумана как противовес местному самоуправлению, предлагается ликвидировать существующий институт районных администраций с созданием на их месте исполкомов райсоветов, а также совместить должности председателя райсовета и председателя райисполкома [12]. Формально это соответствует одному из основополагающих принципов федеративного государства — субсидиарности — предполагающей, что для наиболее эффективного решения задач решение должно приниматься на самом удаленном от центра уровне, однако нарушает другой принцип федеративного государства — баланс между элементами централизации и децентрализации [9, с. 43, 223]. Поэтому стоит говорить не о сокращении полномочий центральной власти, а об увеличении полномочий региональных и местных органов, которые и составляют власть в субъектах федерации. Местные администрации можно сохранить (их ликвидация приведет только к росту безработицы), но в таком случае, как показывает мировая практика, необходимо усилить полномочия субъектов федерации за счет создания в них собственных исполнительных, судебных и законодательных органов на всех уровнях [9, с. 241], вплоть до районных. Сейчас в областях Украины действуют областные советы, и областные суды, которые в результате федера-

лизации получает дополнительные полномочия. Исполнительные органы могут быть созданы на основе существующих областных администраций путем преобразования их по опыту России в областные правительства с предоставлением им соответственных полномочий.

Для достижения баланса центральная власть создает институт полномочных представителей президента («полпредов»), которые призваны осуществлять контроль за соблюдением федеральных законов и соответствием решений и нормативно-правовых актов, принимаемых законодательными органами субъектов федерации, федеральным законам и Конституции Федерации. При этом для достижения баланса между федеральным центром и субъектом федерации главы исполнительных органов должны избираться прямым голосованием граждан жителей субъектов федерации, а не назначаться центральной властью. Субъекты федерации также должны делегировать своих представителей в специальную палату федерального парламента: по одному от исполнительной и законодательной власти каждого субъекта. Еще одним проявлением баланса центральной власти и субъектов федерации, по опыту федерации Канады, может быть принятие решений по общим для федерации вопросам по согласованию федерального правительства, играющего доминирующую роль в структуре государственной власти, и большинства субъектов федерации [9, с. 262-263]. Это сделает субъекты федерации участниками процесса принятия судьбоносных для федерации решений, например, решений о вступлении в тот или иной политико-экономический блок, что сможет предотвратить потенциальные политические кризисы.

Таким образом, существование института администраций в сочетании с должностью полпреда при наличии у субъекта федерации собственных органов власти, а также представителей в законодательном органе федерации позволит разрешить вопрос извечного соперничества региональной власти и представителей центральной власти на местах, реализовав тем самым основной принцип федерации — автономности субъектов федерации при сильной федерации, наделенной полномочиями для решения общих интересов [9, с.224, 227].

Возможные риски в случае трансформации Украины в федеративное государство

При всех своих преимуществах федерализация Украины таит в себе ряд рисков экономического характера:

Предоставление регионам широких финансово-экономических полномочий, даже при наличии сильной федеральной власти и жесткого контроля за деятельностью субъектов федерации, в нынешних условиях может дестабилизировать процесс поступления денежных средств в государственный бюджет, т.к. если сегодня промышленно развитые регионы имеют мощное лобби во власти, что

позволяет им существенно занижать объем налоговых отчислений^{1*}, бюджетная автономия в рамках федерации может привести к еще большему снижению налоговых отчислений из этих областей в федеральный бюджет, что будет иметь последствия для всей федерации.

Поскольку в рамках федерации субсидирование дотационных субъектов осуществляется за счет доходов федерального бюджета от объектов, находящихся в федеральном ведомстве, политика нынешней власти по приватизации крупных государственных объектов, включая производственные мощности в угольной промышленности, лишит центральную власть собственных доходов для субсидирования дотационных регионов. В результате федеральная власть вынуждена будет изымать средства из бюджетов субъектов федерации, что приведет к обострению отношений между ними и федеральным центром и создаст угрозу сепаратизма, не говоря уже об угрозе, происходящей из дотационных регионов, субсидирование которых будет нарушено.

Свобода действий субъектов федерации в отношении заключения экономических соглашений с другими странами или субъектами других стран, а также свобода в отношении привлечения иностранных инвестиций, целью которых является экономический или геоэкономический интерес, без учета геополитической ситуации (что в теории является функцией федеральной власти) может создать почву для международных конфликтов (чего стоят планы по строительству китайским инвестором глубоководного порта в Крыму, где находится база Черноморского Флота Российской Федерации). Это также может создать почву для активизации центробежных сил в развитых регионах, на территории которых будут реализовываться масштабные инвестиционные проекты с иностранным участием. Наглядный пример этого — Канада, в которой центробежные силы только усиливаются [9, с. 261], особенно из-за масштабной экономической экспансии Китая в ее сырьевые регионы.

Мнимая угроза сепаратизма Галиции

Тем не менее, несмотря на указанные возможные финансово-экономические риски, связанные с федерализацией, нынешний политический кризис показывает, что федерализация Украины может стать «фактором разрядки», тем самым, предотвратив балканизацию Украины, о которой уже говорят не только зарубежные эксперты [13], но и украинские. Так, директор Центра анализа и прогнозирования Ростислав Ищенко в программе «Завтра. Профессиональное мнение»

¹ * Например, объем налоговых отчислений Днепропетровской области, входящей в пятерку лидеров областей Украины по объему ВВП, на 20% ниже, чем в среднем по стране, что ниже, чем, отчисления дотационной Волынской области; объем налоговых отчислений Луганской области ниже, чем Черновицкой области — аутсайдера по объему налоговых отчислений в государственный бюджет Украины [16].

от 23.12.2013 г. предупредил, что в случае затягивания политического кризиса на Украине до февраля-марта 2014 г. на фоне парализации центрального правительства регионы будут забирать все больше и больше полномочий, что приведет к увеличению не только их хозяйственной, но и политической самостоятельности. Данный сценарий крайне опасен для самих регионов, поскольку повлечет за собой сбой всего хозяйственно-экономического и финансового уклада жизни^{1*}.

Тем не менее, факт заявлений о политической самостоятельности регионов, причем в рамках унитарной Украины, уже имел место, при этом не на Юго-востоке, а в проевропейской Галиции — культурно-историческом регионе на западе Украины, объединяющем Львовскую, Ивано-Франковскую и Тернопольскую области. 25 января 2014 г. под давлением штурмовиков «Евромайдана» Львовский областной совет, сформированный из оппозиционных депутатов, заявил о возможности сформировать Исполнительный комитет во Львовской области, который возьмет на себя все полномочия областной администрации, а также о возможности подчинить себе все силовые ведомства, поскольку представляет местную общину и является легитимной властью в регионе [3]. Эскалация сепаратизма продолжает исходить из Львовской области, где областная прокуратура завела уголовное дело по факту создания вооруженной «гвардии» самообороны, в которую, по сообщениям СМИ, привлекаются мужчины, владеющие легальным огнестрельным оружием^{2**} [6].

Обстановка в Галиции продолжает накаляться. 19 февраля СМИ сообщили, что Народная Рада во Львове отказалась подчиняться центральной власти и взяла на себя управление всей областью; также сообщается, что данное решение поддержала большая часть районных отделений МВД Львовской области [19]. В этот же день в Тернопольской и Ивано-Франковской областях были захвачены не только здания областных государственных администраций, но и силовых ведомств; кроме того, боевиками и радикалами из следственных изоляторов были выпущены заключенные. Данные действия Львовского областного совета нарушили статью 109 Уголовного кодекса Украины «Действия, направленные на насильственную смену или свержение конституционного строя или захват государственной власти», т.к., во-первых, призвали к формированию объединения, не признающего центральную власть, а во-вторых, посягнули на, то, что в политологии называют «монополией государства на насилие» [9, с. 40-41] — силовые структуры, подчиняющиеся исключительно центральной власти.

Можно ли утверждать, что антиконституционные действия в Галиции могут дестабилизировать Украину как государство? Для этого необходимо обратиться

¹ Балканизация СССР привела к тяжелейшим последствиям в независимой Украине при всем уровне развития ее хозяйственно-экономической системы.

² ** Для сравнения, на Юго-востоке предлагают создать отряды народной самообороны, однако без взятия на себя функций силовых органов [17].

к мировому опыту. Как уже отмечалось, в мире существует федерация, ситуация в которой схожа с ситуацией на Украине. Это Канада. Как и на Украине, в Канаде есть один субъект, разительно отличающийся от остальных по этнолингвистическому, национально-культурному и религиозному признакам. Речь идет о франкофонной католической провинции Квебек, проблема которой представляет, по мнению политологов, вполне серьезную угрозу для целостности Канады как государства [9, с. 334-384]. Квебек относится к группе дотационных регионов, но при этом, в случае выхода Квебека из состава канадской федерации, как отмечают сами канадские ученые, гармония государства нарушится «самым фундаментальным образом» [цит. по: 9, с. 347]. Причина этого заключается в расположении провинции Квебек (выход ее из состава Канады отрежет провинции, расположенные на Атлантическом побережье, от остальных провинций и территорий), обширной площади (15,5% территории Канады) и большом проценте населения (25,3% населения Канады).

Ситуация на Украине схожа из-за «проблемы Галиции». Как и Квебек, данные области являются дотационными, но при этом отличаются пассионарностью, а в период нынешнего политического кризиса — еще и тенденциями к сепаратизму. Тем не менее, «проблема Галиции», при всей формальной схожести с «проблемой Квебека», не представляет угрозу целостности Украины по следующим причинам:

Сравнительные характеристики	Квебек	Галиция (Львовская, Ивано-Франковская и Тернопольская области)
Население	25,3% населения Канады (6,9 млн.)	8,2% населения Украины (4,99 млн.)
Площадь	15,5% территории Канады (1540,7 тыс. км ²)	9% территории Украины (49 593 км ²)

Из приведенной таблицы видно, что в случае отделения Галиции от Украины, государство не понесет существенных потерь, а наоборот выиграет, как с экономической (отсутствие необходимости дотировать 3 депрессивные области), так и с политической т.з. (отличительной чертой Галиции является перманентная

социально-политическая напряженность). Гипотетической ^{1*}экономической потерей для Украины в случае отделения Галиции может быть сланцевый газ Олесской газовой площади, предполагаемые запасы которого по оценкам украинских и зарубежных специалистов варьируют от 800 млрд. м³ до 5 трлн. м³, но это еще необходимо доказать. Таким образом, угрозы украинской государственности в случае сепаратизма Галиции нет.

Заключение

Нынешний политический кризис, сопровождающийся захватами административных зданий в Галиции и центральной Украине, ясно показывает, что федерализация стала жизненно важной для сохранения украинского государства как такового. Проведенный анализ показал, что с учетом характера Украины как олигархического государства, преследующего исключительно экономические и/или геоэкономические интересы, оптимальной моделью федерации является федерация смешанного типа, не предполагающая укрупнения существующих административно-территориальных единиц. Любое укрупнение по административно-территориальному или культурно-историческому принципу создаст хозяйственную, демографическую и психологическую угрозу в регионах, присоединенных к другим в результате укрупнения, не говоря уже об угрозе региональной корпоратократии. Для государства в целом и для власти в частности это будет иметь тяжелые социально-экономические и политические последствия.

Федерализация позволит достичь баланса между федеральной и региональной властью, что изначально являлось частью политической программы нынешней правящей элиты. Экономическая выгода от федерализации Украины заключается в возможности субъектов федерации вести самостоятельную внешнеэкономическую деятельность, что снимет политическое напряжение, особенно Галиции, жители которой, преследуя свои экономические интересы, наиболее активно требуют подписания Украиной Соглашения об Ассоциации и Зоне свободной торговли с Европейским Союзом.

Дальнейшее игнорирование властью вопроса трансформации Украины из унитарного в федеративное государство, как показывают события, начиная с 18 февраля, может привести к реализации на Украине не столько «косовского», сколько «ливийского» сценария.

¹ * Отделение Галиции создаст некоторые трудности для Закарпатской области, которая в этом случае станет эксклавом, однако захват 19 февраля административных зданий в столице Закарпатской области, г. Ужгороде, показал, что Закарпатье может присоединиться к Галиции в стремлении к сепаратизму, учитывая активную деятельность Венгрии по выдаче этническим венграм Закарпатья паспортов Венгрии.

Использованная литература:

1. Бакалинский М. Украина в экономических и геополитических сетях Китая. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://rusmir.in.ua/eko/4850-ukraina-v-ekonomicheskikh-i-geopoliticheskikh-setyah-kitaya.html> (Дата обращения: 17.02.2014).
2. Бредихин А. О бюджетном федерализме и регионализме Украины. — Украинский выбор. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://vybor.ua/article/federalization/o-byudjetnom-federalizme-i-regionalizme-ukrainu.html> (дата обращения — 18.02.2014).
3. Во Львове в субботу хотят переопределить все силовые ведомства Народной Раде // LB.UA. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://lb.ua/news/2014/01/25/253073_lvove_subbotu_hotyat.html (дата обращения — 18.02.2014).
4. Городненко Ю. Ударная сила. Беспорядки в Киеве вновь заставили задуматься о природе украинского национализма // Деловая газета «Взгляд». — 23 января 2014 г. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://vz.ru/world/2014/1/23/669140.html> (дата обращения — 17.02.2014).
5. Добкин призвал к федерализации Украины в обход Верховной Рады // Украинская правда. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2014/02/12/7013658/> (дата обращения — 17.02.2014).
6. За создание во Львовской области вооруженных отрядов самообороны завели уголовное дело // Информационное агентство «УНИАН». — 12.02.2014 г. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.unian.net/politics/883383-za-sozdanie-vo-lvovskoy-oblasti-vooruzennyih-otryadov-samooboronyi-zaveli-ugolovnoe-delo.html> (дата обращения — 18.02.2014).
7. Коваленко А. Перспективы федерализации Украины // Геополитика и Международные Отношения. Т. 1 — М.: Евразийское Движение, 2012. — С. 483 — 490. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.geopolitica.ru/sites/default/files/geopolitikamo.pdf> (дата обращения — 17.02.2014).
8. Корнилов Д.В. Две Украины // Донецко-Криворожская республика: расстрелянная мечта. Блог Владимира Корнилова. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://kornilov.name/category/dkornilov/> (дата обращения — 17.02.2014).
9. Мелкумов А.А. Российская и канадская модели федерации. Сравнительный анализ. — М.: Логос, 2010. — 388 с.
10. Михайленко А. США разместят 3000 террористов под боком у Украины? // ИА regnum. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/polit/1752035.html> (дата обращения — 18.02.2014).
11. Перкинс Дж. Исповедь экономического убогства / Предисловие и ред. русского издания д.э.н. проф. Л.А. Фитуни. — М.: Pretext, 2005. — 319 с.
12. От «Федеративной Украины» к Украинской Федерации? // Комсомольская правда в Украине. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://kp.ua/daily/170712/347202/> (дата обращения — 17.02.2014).
13. Российские эксперты: Украине грозит косовский сценарий // Украинская правда. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://ukrpravda.ua/news/rossiyskie-eksperty-ukraine-grozit-kosovskiy-scenariy> (дата обращения — 17.02.2014).
14. Турция сделала первый шаг на пути к президентской республике // МК-Турция. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://mk-turkey.ru/politics/2012/11/07/turciya-cdelala-pervyj-shag-na-puti-k-prezidentskoj-respublike.html> (дата обращения — 17.02.2014).
15. Украин решил поделить на восемь крупных образований // LB.UA. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://lb.ua/news/2013/05/25/201469_ukrainu_reshili_podelit_vosem.html (дата обращения — 17.02.2014).
16. Финансовая смерть регионов провоцируется центром // Журнал «Металл и литье Украины». [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://mlu.com.ua/ek/83-finansovaya-smert-regionov-provociruetsya-centrom.html> (дата обращения — 17.02.2014).
17. Юго-восток возрождает народные дружины. — Олег Царев. Официальный сайт народного депутата Украины. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://tsarov.com.ua/novosti/novosti-oleg-tsarov/yugo-vostok-vozrozhdaet-narodnyie-druzhiny.html> (дата обращения — 18.02.2014).
18. Statistics Canada. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.statcan.gc.ca/pub/13-018-x/2011001/tab-eng.htm#ca> (дата обращения — 18.02.2014).
19. Львов больше не подчиняется центральной власти // the kiev times. — 19 февраля 2014 г. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://thekievtimes.ua/society/325948-lvov-bolshe-ne-podchinyaetsya-centralnoj-vlasti.html> (дата обращения — 19.02.2014).