

ФЕДЕРАЦИЯ НА УКРАИНЕ: НЕЖЕЛАННОЕ ДИТЯ*

А. А. Захаров

В статье обосновывается мнение, что, будучи исторически сложносоставным и разнообразным обществом, Украина объективно предрасположена к федерализации. Вместе с тем внутривнутриполитическая ситуация, сложившаяся после смены режима в Киеве, непопулярность идеи федерализации в общественном мнении, а также активное воздействие внешних факторов делают преобразование унитарной Украины в федеративное государство маловероятным.

Альтернативой этому является сохранение унитарного государства за счет продуманного, ответственного, намеренного изгнания из-под юрисдикции Украины отпавших восточных территорий. Более того, подобный акт значительно облегчил бы путь Украины в Европу. Однако текущее положение дел не позволяет надеяться на подобный исход. По мнению автора, это означает неминуемое обострение украинского кризиса, последствия которого прогнозировать сегодня практически невозможно.

Федеративная утопия

Несмотря на то, что проблема федерализации Украины стала предметом бурных политических и общественных дебатов, казалось бы, совсем недавно, новизны в ней не слишком много. Украинские ученые и политики затрагивали эту тему и в последние десятилетия Российской империи, и в годы так называемой «национальной революции» 1917–1921 гг., и в межвоенный период (Корольова 2014). С момента провозглашения в 1991 г. независимости интерес молодой политической нации к федеративным проектам неоднократно то разгорался, то угасал. В данном отношении состоявшееся в 2014 г. изгнание В. Януковича не столько задало новую повестку дня, сколько реанимировало давние федералистские дискуссии

* Автор благодарит Аиду Боливар за помощь в подготовке этой статьи.

1990-х и 2000-х гг. Правда, принципиальным моментом, отличающим нынешний раунд от предыдущих обсуждений, стало то, что у федерализации вдруг появился мощный адвокат со стороны: с самого начала военного конфликта, вспыхнувшего после смены режима в Киеве, Россия, сама не являющаяся федерацией ни в чем, кроме названия, настойчиво убеждает Украину в том, что иных вариантов для нее просто нет. «Проявляя показную заботу о федерализации Украины, Россия ведет себя поистине лицемерно, поскольку путинский режим весьма основательно подорвал федерализм в самой России» (Somin 2014), не без оснований отмечала зарубежная пресса после известных заявлений С. Лаврова, сделанных весной 2014 г.¹ Явный элемент двусмысленности – ведь, образно выражаясь, в данном случае слепой учит читать слепого, – несомненно, придает полемике особую живость.

О проекте федерации применительно к независимой Украине впервые заговорили в годы перестройки. На рубеже 1980-х и 1990-х гг. члены «Народного Руха Украины», добивавшиеся роспуска Советского Союза, объявили себя сторонниками федеративной модели немецкого типа. Этот замысел, однако, довольно скоро был отодвинут ими на задний план из-за опасений, что под лозунгами федерализации могут объединиться сепаратисты. Аналогичными были и страхи бывшей советской номенклатуры, которая получила государственную власть после отделения Украины от СССР; возглавив новорожденное государство, посткоммунистические лидеры старой выучки избрали для него унитарную модель, выстроили административную вертикаль и замкнули ее на президентскую администрацию. Такой выбор, сделанный, на первый взгляд, вопреки безусловному политическому, экономическому, этническому разнообразию новорожденной нации, все-таки можно было считать вполне естественным: слабое государство всеми силами пыталось отстоять свой неокрепший суверенитет, с порога

¹ Отвечая 16 апреля 2014 г. на вопрос еженедельника «Аргументы и факты», министр иностранных дел России сказал: «По сути, унитарное государство на Украине перестало работать. Его устои были расшатаны чередой политических катаклизмов, сотрясавших страну на протяжении долгих лет. Одной из основных причин такой ситуации является отсутствие на Украине сбалансированного Основного закона, который адекватным образом учитывал бы интересы всех национальных и языковых групп, обеспечивал права и интересы всех граждан Украины. ...Поэтому федерализация – путь к тому, чтобы каждый регион чувствовал себя комфортно, ощущал, что его права обеспечены, традиции и привычный уклад жизни защищены» (Аргументы и факты 2014).

отвергая любые предложения «поделиться» им, которые поступали как с востока, так и с запада страны. Для федерализма же, который представляет собой сочетание самоуправления и разделенного правления, то есть является системой целенаправленно «рассредоточенного» суверенитета, это не оставляло никаких шансов.

Отсутствие гибкости, изначально отличавшее выбранный элитами государственно-административный дизайн, вызывало раздражение, причем как в «русских», так и в «украинских» интеллектуальных кругах. «Украина предельно неоднородная страна. Нужно признать, что иллюзорная попытка украинизировать ее обширные земли провалилась, – писала в 2002 г. газета “Kyiv Post”. – Единство и сила должны подпитываться разнообразием, которое официально признают и терпят. Конечно, федеральным государством сложнее управлять и ему сложнее стать богатым. Но на долю двух десятков федеративных государств, имеющих сегодня в мире, приходится 80 % общемирового ВВП. Возможно, и Украина когда-нибудь присоединится к этому клубу избранных» (Wozniak 2002). Интересно, что в разные периоды на федеративную модель ориентировались разные политические силы: в зависимости от того, представитель какой части Украины оказывался на президентском посту в Киеве, федералистские идеи пользовались повышенным спросом то в восточных, то в западных регионах. При этом условные победители, бравшие верх в очередном электоральном цикле, неизменно проявляли крайнюю озабоченность тем, что программой федерализации, которую до прихода к власти они сами отстаивали, начнут злоупотреблять их поверженные соперники.

Типичны в этом плане датированные еще предкризисным 2011 г., когда режим Януковича был в силе, сетования представителя «русской» Украины касательно доносящихся из западных регионов призывов к федерализации: «В отношении Украины есть опасения, что федерация приведет здесь к окончательной дезинтеграции и закрепит на будущее разность судеб, историй, векторов развития Галиции и Большой Украины. И, что опаснее всего, Галиция в результате такой федерации может закрепить свою ультранационалистическую, неонацистскую идеологическую особенность» (Бузила 2011). Примерно в тех же выражениях нынешние критики украинской федерализации предостерегают от закрепления «пророссийской» и потому «антигосударственной» специфики Донецка и Лу-

ганска, усматривая в ней пролог к развалу государства. Так, по словам Л. Кучмы, представлявшего нынешнюю киевскую администрацию в переговорах с непризнанными республиками, «раскручивать тему федерализации в условиях острого и масштабного политического кризиса означает подливать масло в огонь. Это реальная угроза для суверенитета и территориальной целостности Украины» (Интерфакс – Украина 2014).

В итоге получалось, что при Кучме федералисты сосредоточивались на западе, при Ющенко на востоке, при Януковиче опять на западе, при Порошенко снова на востоке. При этом, правда, федерализм неизменно оставался лишь фигурой речи, одним из множества плацдармов идеологической пикировки: облечь его принципы в политические дела не решалась ни одна из сторон, поскольку всякий раз победители теряли к нему интерес на следующий день после победы, а побежденные никогда не имели сил настоять на своем. «Приход к власти обеспечивал реализацию региональных интересов, хотя и в ущерб интересам других регионов. Полный доступ к власти снимал с повестки дня вопрос о переходе к федеральной системе» (Кузнецова 2008: 329). Так было до тех пор, пока в споры об украинской федерализации не вмешалась Россия. Подключение нового игрока превратило эту насущную проблему из темы внутренних дебатов в вопрос внешней политики. Это, кстати, нормально: федерализация того или иного государства всегда сочетает внутривнутриполитические следствия с внешнеполитическими импликациями, и зачастую их трудно отделить друг от друга.

Украинская федерация как необходимость

Итак, какие факторы, обстоятельства и особенности имеются в виду, когда речь заходит о федерализации Украины? По-видимому, главным и единственным основанием, на котором возводится этот проект, выступает исторически сложившаяся неоднородность украинского политического пространства, лишённого единой культуры, единого языка, единой религии, единого этнического субстрата. «Будучи самостоятельным государством, Украина не представляет собой гомогенного культурно-политического единства, – отмечают российские исследователи. – На разных ее территориях господствуют различные типы политической культуры и разное видение стратегий развития. Это обстоятельство еще долгое время будет

определять характер идущих в этой стране политических процессов» (Григорьянц и др. 2011: 105). Между тем федеративные рецепты традиционно прописывались сложным обществам, имеющим в своем составе выраженные меньшинства. Это способ умиротворения тех, кто не имеет возможности апеллировать к инструментам мажоритарной демократии, поскольку реализация принципа «один человек – один голос» лишь напоминает малым группам о том, что они навсегда обречены оставаться в меньшинстве. Создавая в рамках государства анклав, в границах которых то или иное национально-лингвистическое меньшинство чувствует себя большинством, федерация избавляет малые (или относительно малые) группы от комплекса неполноценности и примиряет их с пребыванием в составе условно «чужеродного» целого.

В этом, кстати, секрет ее популярности в мире, который распрощался с колониальными империями: самые известные федерации Африки и Азии – это те, которые были заботливо сконструированы и введены в строй уходящими «империалистическими хищниками», оставлявшими после себя чрезвычайно пестрые, причем во всех отношениях, территории. Насажение федерации рассматривалось колонизаторами в качестве средства преодоления внутренней смуты, весьма вероятной после их ухода: в имперских столицах ее всегда считали вынужденным решением, обусловленным отсутствием иных вариантов умиротворения. «Наша цель заключается не в том, чтобы породить множество миниатюрных политических образований, технически независимых, но практически изолированных и хрупких, – говорил в 1949 г. премьер-министр Великобритании К. Эттли. – Мы хотели бы реализовать новые принципы ассоциации и интеграции [своих бывших владений. – А. З.]» (Kendle 1997: 124). В некоторых случаях – например, в Индии, Малайзии или Нигерии – такое решение сработало.

В последнее время обломки бывшего Советского Союза нередко пытаются рассматривать в качестве постколониальных обществ. Но, несмотря на бесспорный эвристический потенциал, которым обладает эта парадигма, в данном случае она не действует. Москва не просто уходила из своих имперских владений; оставляя национальные республики, Россия сама погружалась в глубочайший политический, экономический, социальный кризис, никак не позволявший ей целенаправленно разрабатывать проекты федерализации

для Молдавии или, скажем, Грузии, не говоря уже о том, чтобы, подобно англичанам, твердой рукой имплантировать их, предваряя свой неизбежный уход. Соответственно, повсеместно вырвавшиеся наружу националистические силы не испытывали в отношении федерализма ни малейшего пиетета: в схеме разделенного суверенитета они видели синоним немощи, добровольно принимаемую слабость, препятствие к построению «подлинно национального» государства. В итоге, вопреки здравому смыслу, национализирующиеся элиты бывших советских республик, за исключением России, дружно отвергли федерализм². Не потребовался он и Украине, где все разговоры о федерализации в начале 1990-х гг. завершились принятием типично унитарной конституции.

Между тем построение федерации редко оказывается опцией, выбираемой «просто так», из соображений политических приличий или конституционной эстетики. Обычно за таким выбором элит стоят непреодолимые обстоятельства – неразрешимый межобщинный конфликт, обостряющиеся национальные противоречия, давление со стороны влиятельных соседей. Согласно меткому наблюдению одного из исследователей федерации в Канаде, федерализм нигде и никогда не претендовал на создание утопически беспроblemного общества: напротив, это «система, придуманная для того, чтобы сделать дурную жизнь более или менее терпимой» (Cameron 2010: 117). Исходя из сказанного, ломать голову нужно не над тем, вреден или полезен федерализм, а над тем, есть ли у него более эффективная альтернатива: «Если на этот вопрос приходится отвечать отрицательно, то из федерализма просто необходимо сделать что-то стоящее, несмотря на все опасности и препятствия, подстерегающие на этом пути» (*Ibid.*: 122). Подобное заключение прекрасно описывает не только нынешнюю российскую, но и гипотетическую украинскую ситуацию. Да, новоявленный федерализм может казаться уродливым и диковатым, нелогичным и нерациональным. Но при этом избавиться от него невозможно: стране с изрядной долей национальных меньшинств стало бы от этого только хуже. Иначе говоря, перефразируя затертую фразу философа В. Соловьева, он нужен не столько для того чтобы взаимоотношения этниче-

² Подробнее о том, почему постсоветские элиты не приняли федералистские проекты, см. мою статью «Проваленная миссия: федерализм на постсоветском пространстве» (Захаров 2012: 38–60).

ских групп явили собой рай, а для того чтобы они не сделались адом.

Итак, какие проблемы позволил бы решить федерализм в украинской редакции? До начала войны в Донбассе местные наблюдатели видели в нем немало позитивных сторон. По их мнению, федерализация могла бы привести к складыванию региональных политических элит, расширению полномочий и компетенций украинских регионов в их отношениях с центром, взаимоконтролю федеральных и региональных властей и, самое главное, снижению градуса противостояния между различными частями страны, получающими больше возможностей для демонстрации собственной особенности и самобытности (см.: Корольова 2014; Лукшиц 2012). «Украин должно быть две, и это будет полезно для самой Украины, – писал в 2003 г. один из тех авторов, кто верил в миротворческий потенциал федерализма. – Подобный раздел возможен не только в виде настоящего деления на два государства, но и в форме федерализации Украины» (Рыдз 2006: 33). Далее, федеральное деление заставило бы региональные власти больше ориентироваться на решение экономических проблем конкретных территорий; по словам П. Толочко, члена Национальной академии наук Украины, известного своими пророссийскими симпатиями, «при такой административно-территориальной структуре регионы будут в большей мере ориентированы на внутреннюю жизнь, на развитие экономики и достижение самообеспечения, что, несомненно, положительно скажется и на экономике всей страны» (Версии.com 2014). Наконец, – и это, вероятно, самое главное, – федерализация снизила бы конфликтный потенциал, изначально присущий украинскому обществу, поскольку после ее воплощения на практике общенациональное политическое противостояние рассыпалось бы на отдельные и потому менее опасные очаги региональных политических распрей. Именно это соображение вдохновляло и вдохновляет теоретиков – сторонников федеративной модели для Украины. «В условиях унитарного государства единственная возможность для региона защитить свою региональную идентичность – это добиться власти представителей региона *над всей* Украиной, – писал в 2006 г. одесский апологет федерализма. – Унитарность государства наделяет любой местный конфликт по поводу реального или

мнимого ущемления прав местного населения кризисным потенциалом общенационального масштаба» (Коптив 2006: 90).

Иначе говоря, набор причин, заставляющих Украину примеряться к федеративной модели, не отличается оригинальностью. Как и во многих других развитых и постколониальных странах, в ней видят способ оптимизировать отношения меньшинств с государствообразующим большинством, рассредоточить власть и тем самым сделать ее более подотчетной народу, предоставить отдельным частям страны более широкую экономическую самостоятельность, перенести основные внутривнутриполитические битвы с общенациональной арены на разрозненные региональные площадки. Есть, впрочем, особенность, которая выделяет гипотетический украинский федерализм из общего ряда, переводя его в весьма диковинный и редкий подвид федеративной государственности. Дело в том, что он не может быть территориальным, как в США или в Германии; он возможен только в одной версии – *национально-территориальной*, в современном мире не слишком распространенной и жалуемой. Это обстоятельство делает и без того небезупречный проект еще более проблематичным.

Напасти этнофедерализма

Итак, одна из проблем украинской федерализации заключается в том, что ее итогом может стать исключительно территориально-этническая федерация, и никакая другая. Между тем репутация этнофедерализма в мире весьма «подмочена», и не без оснований. Против него прежде всего говорит статистика, поскольку подобные образования слишком часто оказывались нежизнеспособными. Согласно подсчетам, которые приводит американский специалист Ф. Рёдер, из восемнадцати федераций такого типа, существовавших с 1901 по 2008 г., восемь пережили развал или сецессию (Австро-Венгрия, Малайзия, Пакистан, Сербия и Черногория, Советский Союз, Чехословакия, Эфиопия и Югославия). Еще пять вернулись к централизации или вообще не смогли приступить к рассредоточению власти из-за авторитарного характера политического режима (Бирма, Индонезия, Нигерия, Танзания и Россия). Одна этническая федерация управляется международным сообществом (Босния и Герцеговина). Более или менее успешно продолжают функциониро-

вать лишь четыре демократические федерации этнического типа (Бельгия, Индия, Канада и Испания³) (Roeder 2010: 23).

Более того, полагает этот автор, новые начинания такого рода также будут обречены на провал, поскольку этническому федерализму присущ ряд неустранимых пороков. Во-первых, предлагаемые им компромиссы ориентированы на краткосрочное решение проблемы неоднородности социума, оставляющее без внимания вопрос о том, какими последствиями они обернутся в долгосрочной перспективе. Во-вторых, уступки этническим или лингвистическим меньшинствам, допускаемые в ходе внедрения такой федералистской схемы, обычно влекут за собой эскалацию их требований на последующих этапах. В-третьих, сосредотачиваясь на сдерживании федерального центра и защите этнических субъектов федерации от столичных притязаний, этнический федерализм не уделяет должного внимания перспективе установления националистических режимов в пределах отдельно взятых федеральных территорий. Наконец, в-четвертых, федерации, образованные по этническому принципу, негибки и с трудом поддаются реформированию⁴. Поскольку им приходится вечно сражаться с двумя угрозами – «Сциллой излишней централизации и Харибдой избыточной деволюции», – все обсуждаемые и внедряемые в них варианты административных преобразований постоянно оборачиваются креном в одну из этих крайностей ради того, чтобы избежать другой крайности (Roeder 2010: 18–19). В итоге подобные государства постоянно лихорадит.

Дополнительно к сказанному стоит заметить, что национально-территориальная федерация оказывается особенно рискованным предприятием в том случае, если из ее создания рассчитывает извлечь выгоду какой-то мощный внешний игрок, который претендует на «особые отношения» с ее меньшинствами. В этом смысле элитам молодого государства, объективно предрасположенного к федерализации, важно не упустить момент и приступить к необходимым реформам, не дожидаясь внешнего вмешательства. Издерж-

³ Англосаксонские специалисты по федерализму уже давно рассматривают испанское «государство автономных сообществ» в качестве федерации, хотя в российских классификациях оно таковым не считается.

⁴ Именно об этом пишет В. Филиппов: «Тяжкое наследие советской модели этнического федерализма оказалось непреодолимым барьером на пути всех попыток модернизировать СССР» (Филиппов 2003: 97).

ки промедления, как показывает злополучный опыт Грузии, долго размышлявшей о федерализации, но так и не решившейся на нее и в результате ставшей уязвимой перед внешним давлением, могут оказаться гигантскими. Сегодня, когда грузинские власти, наконец, готовы к тому, чтобы предложить Абхазии и Южной Осетии федеративный союз, их партнеры уже не желают обсуждать эту опцию. По-видимому, Украина тоже слишком затянула с решением этого вопроса, доведя дело до крайности и, вероятно, вынудив себя к проведению федерализации по чужим правилам. Точнее говоря, украинская элита, в принципе, и дальше может обходиться без федерализма, но в таком случае, скорее всего, подконтрольная ей территория станет еще меньше.

Более того, этнический федерализм критикуют не только в тех сложносоставных обществах, которые, пока не испробовав его, теоретически опасаются его негативных последствий, но и в тех странах, где эту модель применяют на практике. В частности, как в России, так и в Канаде, главная претензия, предъявляемая этнической (культурно-лингвистической) федерации, состоит в том, что она неизбежно асимметрична – то есть ее составные части неравны в политико-правовом отношении. «Любые льготы и привилегии приобретают смысл только тогда, когда есть те или иные контрагенты, которые этих льгот и привилегий лишены, – пишет последовательный критик российского этнофедерализма. – Таким образом, провозглашение коллективных прав представителей одной этнической общности неизбежно влечет за собой ущемление прав представителей иных этнокультурных сообществ» (Филиппов 2003: 60). Отстаивание права наций на самоопределение, по мнению скептиков, открывает дорогу тирании меньшинств, попирающих права большинства. «Особый» статус, используемый в качестве укрепления политического потенциала, делает их эгоистичными и нечуткими к потребностям государства, взятого в целом. «Менее десяти процентов граждан страны отнесены к разряду “титულных” и пользуются, в связи с этим, явными социальными преференциями, а неравенство статусов и правового положения субъектов федерации позволяет одним паразитировать за счет других», – сокрушается тот же исследователь, говоря о России (Там же: 112). Эта печаль, в принципе, должна быть понятна всем тем,

кто сомневается в целесообразности предоставления особых прав мятежным территориям Восточной Украины.

Совпадение территориально-административного деления с линиями предполагаемого размежевания большинства и меньшинств чревато различными толкованиями самого смысла федеративного союза в разных регионах страны. В 1980–1990-е гг., когда англоязычные провинции Канады энергично противились предоставлению Квебеку статуса «особого общества» (*distinct society*), их власти исходили из того, что канадская федерация представляет собой *союз равноправных территорий*. Квебекские сепаратисты, в свою очередь, видели в ней *союз двух групп, говорящих на разных языках*, одна из которых большая, а другая маленькая и, следовательно, никакого политико-правового равенства между ними не признавали (Young 1999). Упорство Квебека, подкрепленное референдумом 1995 г., в ходе которого лишь 50 тысяч голосов спасли Канаду от развала, к концу 1990-х гг. обернулось предложениями англоязычных политиков отделить франкоговорящую провинцию заранее, не дожидаясь фатального исхода следующего голосования. Ситуация стабилизировалась лишь после того, как специальный статус, на котором настаивал Квебек, был ему все-таки предоставлен, а полномочия провинции в рамках федерации заметно расширились (подробнее см.: Захаров 2003: 88–119). Сохранение единства страны было оплачено существенной асимметрией составляющих ее территорий, причем канадский истеблишмент вынужденно с этим смирился. Что же касается предполагаемой украинской федерации, то в ее фундамент асимметричные установления закладываются априорно, особенно после того, как конфликт центральных властей с частью регионов перешел в вооруженную плоскость. Иначе говоря, в данном случае речь идет о сценарии не столько пацифистски расслабленной Канады, сколько воинственно недоверчивой Боснии и Герцеговины, разобщенной до такой степени, что многие наблюдатели просто отказываются признавать ее единым государством. Разумеется, у Киева подобная перспектива восторга не вызывает.

«То самое этническое сознание, которое в некоторых случаях делает федерализм неизбежным, крайне затрудняет его практическое воплощение и снижает шансы федерации на успех», – отмечал в конце минувшего столетия классик федералистских исследова-

ний Д. Элазар (Elazar 1998: 20). Тем не менее именно украинский казус неожиданным образом оживил интерес к моделям, которые совсем недавно казались слишком рискованными и потому неактуальными. Сегодня не только российские, но и зарубежные исследователи полагают, что потенциал этнического федерализма далеко не исчерпан. «Причинно-следственная связь между федерализмом, определяемым в этнических терминах, и неустойчивостью государства, представляется надуманной, – пишут Г. Сассе из Оксфордского университета и Д. Хьюз из Лондонской школы экономики. – В реальности этнические конфликты чаще провоцировались попытками вновь образованных государств лишить титульные нации былой автономии. Опираясь на опыт Татарстана и других этнических республик Российской Федерации, можно сказать, что асимметричного федерализма и автономии в ключевых областях, касающихся самоуправления, культуры и, с определенными оговорками, экономических полномочий, вполне хватило для того, чтобы подавить сепаратистские настроения и укрепить государственную целостность» (Hughes, Sasse 2014). Иначе говоря, этнический федерализм советского типа несовершенен, но при этом работоспособен; сегодня следует не столько критиковать его, сколько активнее с ним экспериментировать. Интересно, что рекомендации англосаксонских ученых удивительным образом все чаще совпадают с пожеланиями министра Лаврова.

«Противоестественные» федерации

В попытке отгородиться от подобных советов украинские политики и поддерживающие их интеллектуалы выдвигают идею «неестественности» федераций, конструируемых элитой той или иной страны целенаправленно и продуманно. Ключевым аргументом здесь выступает тезис о том, что «настоящим» якобы можно считать исключительно тот федерализм, который «произрастает» снизу, сам по себе, вне рамок специально разрабатываемого конституционного дизайна. Объявляя планы федерализации Украины «невежеством», Л. Кучма утверждает: «Ведь в историческом плане федерализм всегда развивался по схеме “снизу вверх”, а не “сверху вниз”. Нынешние федеративные государства в свое время были образованы как объединения (слияния) более мелких, самостоятельных образований с разной целью. Нередко – с целью усиления обо-

роноспособности» (Интерфакс – Украина 2014). Политику вторит и публицист Ю. Лукшиц: «Федеративные страны создаются из каких-то образований, а не в результате деления государства. В мировой истории устойчивые федерации возникали путем объединения независимых субъектов в федерации (Канада, Германия, США). ...Федерация будет устойчивой, только если ее построить по принципу “снизу вверх”» (Лукшиц 2012).

Нетрудно заметить, что и бывший президент, и его идейный союзник решительным образом заблуждаются, поскольку в их рассуждениях упоминается лишь один, причем не единственный, способ образования федеративного союза. Не менее распространенным в истории был и другой путь, предполагавший намеренную и управляемую сверху федерализацию политического пространства, ранее бывшего административно целостным. Одним из самых свежих примеров такого развития событий можно считать федерализацию Бельгии, состоявшуюся в начале 1990-х гг. В ходе послевоенного переустройства Германии о произрастании федерации «снизу вверх» также не было речи: все заботы по внедрению нового административного дизайна приняли на себя оккупационные союзные державы, не скрывавшие своей заинтересованности в ослаблении поверженного противника. Такая родословная, однако, не мешает современному немецкому федерализму считаться едва ли не образцовым. Далее, образование нынешней Российской Федерации тоже ничуть не напоминало идеальную схему Кучмы: за ним стоял подкуп национальных элит большевистскими лидерами, преследовавший вполне прагматичную цель – выиграть Гражданскую войну. После распада СССР административно-территориальное устройство бывшей РСФСР перешло к России как бы по наследству. Наконец, об оформлении федераций снизу нельзя говорить и применительно к Латинской Америке, Африке или Азии: все здешние федеративные государства долго и кропотливо выстраивались их руководством, независимым или колониальным.

Таким образом, если федерация может быть предметом рационального выбора элит, то аргументацию Кучмы (и его единомышленников) следует признать несостоятельной. Столь же недостоверным оказывается и другой аргумент бывшего политика, согласно которому «невежественной является попытка представить прообразом федерализационного обустройства сегодняшние, когда-то

искусственно созданные в советское время, области Украины. Деление на области никоим образом не может быть принято матрицей федерализации» (Интерфакс – Украина 2014). Откуда, собственно, проистекает столь безапелляционное суждение? Украинские полемисты обычно не приводят доводов в его пользу, предполагая, по всей видимости, что самой ссылки на губительный волюнтаризм коммунистической эпохи вполне достаточно. Так, некоторым критикам кажется, что внедренная в начале 1930-х гг. административно-территориальная система служила единственной цели: коммунистические власти придумали ее, чтобы облегчить себе подготовку и организацию голодомора (Бойко 2014)⁵. В данной связи на Украине большой популярностью пользуются проекты, допускающие различные варианты укрупнения украинских территорий на основе так называемого «исторического районирования страны». В частности, на основе различных критериев и принципов районирования выделяются Поднепровье, Сиверщина, Волянь, Слобожанщина, Галичина, Новороссия, Донбасс, Таврия и другие новообразования (Григорьянц и др. 2011: 172–182). Но при этом, однако, неясным остается вопрос о том, почему все-таки базисом федерализации не может послужить административная сетка эпохи СССР, которая за прошедшие десятилетия – без малого век! – тоже успела стать вполне «исторической». Более того, искусственная природа политического пространства вовсе не означает того, что воздвигаемое на ней сочетание самоуправления и разделенного правления не будет работать. Усиливая этот тезис, стоит добавить, что порой повышение эффективности федеративной системы, напротив, даже требует отказа от исторически сложившегося пространственного восприятия страны. В Европе, например, организуя немецкую федерацию, союзники после 1945 г. сознательно ликвидировали старую административную нарезку, создав абсолютно новые «федеральные земли». В других регионах мира становление федеративной государственности вообще происходило в условиях, не предполагавших никакого предшествующего «исторического районирования». Именно так обстояло дело в некоторых постколониальных федерациях, многие из которых, кстати, невзирая на свою «искусственность», функционируют довольно неплохо.

⁵ При всей трагичности темы массового голода, спровоцированного сталинским режимом в аграрных регионах СССР, к подобной логике, с моей точки зрения, трудно относиться серьезно.

По всей видимости, подоплекой украинских заявлений о том, что «подлинные» федерации должны произрастать исключительно снизу, выступает острое нежелание политической элиты Украины допускать Кремль к участию в этом процессе. Ведь ход низовой самоорганизации внешние силы контролировать едва ли смогут, в отличие от монтажа федерации по принципу верхушечного сговора. Еще до нынешнего обострения внутривосточной обстановки в украинских СМИ высказывались предположения, согласно которым главным выгодоприобретателем от возможной федерализации выступит Россия. Например, критикуя созданное в 2012 г. общественное движение «Украинский выбор», широко пропагандирующее принципы федерализма, политолог П. Олещук писал: «Алгоритм выглядит следующим. Дестабилизация ситуации в стране. Принуждение элиты к федерализации как решение проблемы. Превращение Украины в совокупность аморфно-связанных регионов, которые формально будут объединены в рамках одного государства. Последнее принципиально, поскольку любые изменения границ на нынешнем этапе вызовут непрогнозируемые геополитические последствия [это было написано еще до аннексии Крымского полуострова. – А. З.]. Отдельно существующие элиты Донбасса, Новороссии и Крыма будут заметно сговорчивее. Центральная власть подобного государственного образования может вступить в ЕвразЭС, одновременно закрывая глаза на вероятную “самостоятельность” западноукраинских областей» (Олещук 2012). А в нынешнее военное время федерализм и вовсе объявляется «психотропным оружием» опасного соседа: «Сегодня, когда кое-кто еще начинает говорить о необходимости федерализации Украины, сразу становится понятно, под чье влияние он попал или даже на кого работает» (Крылатов 2015). Для серьезных политических дискуссий аргумент, прямо скажем, убийственный.

Децентрализация вместо федерализма

Настойчиво и последовательно отвергая курс на федерализацию, киевские руководители тем не менее неоднократно заявляли о своей готовности радикально рассредоточить власть в стране. «Децентрализация, которую мы разрабатываем, не будет иметь ничего общего с федерализацией, – в очередной раз заявил П. Порошенко,

выступая на заседании правительства в феврале 2015 г. – Украина была и будет унитарным государством» (Взгляд 2015). Уподобляясь журналистам и блогерам, президент с удовольствием заимствует пугающие медицинские аналогии: так, в апреле 2015 г. он сравнил идею федерализации с «инфекцией», которую Украине пытаются навязать из-за границы (BBC 2015) – в отличие от принципов децентрализации, выношенных, видимо, самой украинской жизнью. Порошенко и прежде не раз выступал с аналогичными заявлениями. Еще будучи кандидатом в президенты, он в мае 2014 г. пообещал: «Никакой федерализации в Украине мы не допустим. Каждый, кто сегодня выступает за федерализацию, работает против Украины. Это пятая колонна, это предатели» (УНІАН 2014; Взгляд 2014). Прежде всего в официальном дискурсе обращает на себя внимание то, что федеративное государство и государство децентрализованное рассматриваются Киевом в качестве антиподов. Насколько обоснована подобная точка зрения и что, собственно, новые украинские власти имеют в виду под децентрализацией?

Рассматривая эту тему в научном плане, можно отметить, что подобное противопоставление не ново. Классик федералистских исследований Д. Элазар неоднократно обращал внимание на то обстоятельство, что федерация в отличие от прочих разновидностей государств, практикующих территориальное рассредоточение власти, является не просто *децентрализованным*, а *нецентрализованным* политическим образованием. «Любые варианты федерализма основаны на отсутствии централизации (*noncentralization*) и, соответственно, на существовании множественных центров власти, которые не только препятствуют вызреванию одного-единственного властного средоточия, но и не допускают установления монополии на управленческие решения, – утверждает он. – Децентрализация, с другой стороны, означает наличие именно такого единого центра, самостоятельно определяющего, что нужно, а что не нужно централизовать. В нецентрализованных системах подобной инстанции вообще нет, а взаимоотношения между различными властными площадками регулируются посредством переговоров» (Elazar 1998: 55).

Именно такая диспозиция и беспокоит украинское руководство, которое, декларируя желание поделиться полномочиями с низовы-

ми уровнями управления, постоянно подчеркивает, что определять «дозу» власти, передаваемой вниз, оно будет единолично. В данной связи Порошенко постоянно повторяет мысль о том, что децентрализация ни в коем случае не умалит киевские кабинеты (см., например: ТСН 2015). Не случайно одной из составляющих киевского плана децентрализации выступает радикальное ослабление регионального управленческого звена: приоритетным «этажом» окажутся местные сообщества-громады, которые фактически обяжут напрямую взаимодействовать с центральной администрацией. Закон «Об основах государственной региональной политики», подписанный президентом Украины в марте 2015 г., предполагает «децентрализацию полномочий и их передачу на нижний уровень, где их смогут реализовать наиболее эффективно» (Закон України 2015). Администрации украинских регионов, и без того конституционно хилые, с принятием этого документа окончательно уходят в тень: «Если в России мы привыкли к тому, что следующим после федерального Центра по своей мощи является региональный уровень, то в Украине область явно “проседает” по своим полномочиям, тогда как на низовом уровне остаются и некоторые возможности, и некоторые финансовые ресурсы» (Чижов 2015: 56). Как известно, в федерациях именно региональные элиты выступают ключевым партнером центра в процессе постоянно идущего «федеративного торга», но в данном случае этот партнер устраняется, уступая место органам местного самоуправления. «Областные администрации предполагается просто ликвидировать, а на их базе создать контрольно-наблюдательные органы с функцией координации территориальных подразделений центральных органов исполнительной власти. Попросту говоря, губернаторы вообще исчезнут» (Там же: 58).

Европейский принцип субсидиарности, закладываемый в основание украинской децентрализации, выступает наиболее ярким свидетельством ограниченности нынешней украинской реформы. Главный его порок, многократно фиксируемый в идущих ныне дебатах о «дефиците демократии» в Европейском союзе, состоит в том, что при его соблюдении не низам, а сугубо верхам предстоит

решать, какое распределение полномочий будет оптимальным⁶. Фактически децентрализация такого рода означает сохранение, пусть и неявное, пирамидальной структуры политического пространства. Об этом также выразительно писал Элазар, критикуя европейские федералистские эксперименты: «Принцип субсидиарности не сочетается с федерализмом. Это католическая концепция, рожденная в иерархически организованном обществе и призванная смягчить его недостатки путем гарантирования ряда полномочий низшим уровням. Но федерализм не имеет с иерархией ничего общего: здесь есть только большие и малые элементы, но нет высших и низших» (Elazar 1999: 16). На Украине после проведения задумываемой ныне реформы высшие и низшие, безусловно, останутся. Сказанное означает, что план децентрализации, который вполне мог бы устроить постсоветское украинское общество до начала вооруженного конфликта, теперь, скорее всего, будет поддержан только его частью. Если, конечно, бедственное положение украинской экономики вообще позволит осуществить многообещающие административные преобразования. Как представляется, сейчас в фокусе дискуссии должен быть вопрос не о том, достаточна или недостаточна для остатков Украины предлагаемая порция децентрализации; важно понять, удовлетворились бы мятежники восточных регионов «стандартной» федерацией или все же они склонны настаивать на конфедеративной Украине, категорически неприемлемой для Киева. Украинский истеблишмент сильно опаздывает с выдвижением приемлемых опций.

Оценивая опыт рассредоточения власти в Латинской Америке начала XXI в., Т. Фаллетти обратила внимание на любопытное обстоятельство: «Несмотря на сходство в реформах, обеспечивающих децентрализацию, ее последствия для губернаторов и мэров в разных странах оказывались различными. В то время как политика децентрализации весьма усилила региональный и местный уровень в Бразилии и Колумбии, ее последствия в Мексике были весьма скромными, а в Аргентине вообще нулевыми» (Falletti 2010: 8). Эта исследовательница доказывает, что в децентрализации исключи-

⁶ О недостатках федеративной модели, реализуемой в Европейском союзе, а также ее соотношении с федерализмом в России и США, см. мою статью «Федерализм в России и в Европе: опыт сопоставления» (Захаров 2008: 85–112).

тельно важен контекст, в котором она проводится: если в неолиберальных государствах, ориентированных на рыночные реформы, она действительно снижает роль и значимость центральной власти, позволяя регионам и муниципалитетам дышать свободнее, то в контексте олигархических государств, раздираемых региональными политико-экономическими кланами и кликами, она нацелена сугубо на консолидацию столичного режима, пресекая угрозы центральной власти путем столкновения региональных элит с местным самоуправлением. К сожалению, падение режима Януковича почти никак не изменило природу украинской государственности, основывающейся, как и прежде, на соперничестве олигархических группировок, и это заставляет предположить, что обновляемую Украину ждет децентрализация без реального рассредоточения власти. Желание же нынешней администрации ограничить ее мерами административного и фискального порядка, не допуская политической децентрализации, было бы похвально в спокойные времена, но в современной ситуации такой подход едва ли позволит сохранить единство страны.

«Политическая децентрализация, как правило, ведет к финансовой децентрализации, – продолжает Фаллетти. – Гораздо менее вероятно то, что из финансовой децентрализации возникнут процессы политической децентрализации. Как правило, когда реформы начинаются с финансовой децентрализации, за ней следует лишь децентрализация административная, не слишком удовлетворяющая субнациональных политических игроков» (Falletti 2010: 45–46). Разумеется, если бы власти в Киеве не ощущали постоянного и мощного давления со стороны Москвы, то они могли бы действовать смелее. Парадоксальным образом энергичная пропаганда федералистских лозунгов могучим соседом не *способствует*, а *препятствует* подлинной федерализации, в которой Украина явно нуждается для сохранения своих нынешних очертаний на карте мира. Говоря «да» рассредоточению финансовых и административных полномочий и решительно возражая против рассредоточения полномочий политических, Киев оказывается в тупике.

Промежуточные итоги

Выводы, которые напрашиваются из вышесказанного, сводятся к следующему. Прежде всего, будучи исторически сложносоставным и глубоко разнообразным обществом, Украина *объективно* предрасположена к федерализации. Соответственно, наставления России на этот счет не слишком принципиальны, особенно если принимать во внимание печальное состояние ее собственной федеративной системы. Причем на федеративную модель украинцам следовало бы соглашаться, даже закрывая глаза на ее несовершенства, в частности на то, что в украинском исполнении федерация может быть только национально-территориальной и никакой другой. Вместе с тем специфика внутривластной ситуации, сложившейся после смены режима в Киеве, непопулярность идеи федерализации в общественном мнении, а также активное воздействие внешних факторов делают преобразование унитарной Украины в федеративное государство маловероятным. Пытаясь подменить федерализацию децентрализацией, администрация Порошенко предлагает слишком слабое лекарство локального действия: оно не затронет «отколовшиеся» восточные регионы и, следовательно, не приблизит разрешение проблемы национального единства. Иначе говоря, федерализм, пусть даже плохой, крайне нужен, но воплощение его принципов лежит за пределами реальной политики.

Может ли Украина вообще уйти от этой болезненной темы? На данный вопрос можно ответить утвердительно, понимая, впрочем, что цена такого ухода будет весьма ощутимой. В 1965 г. Малайзия исключила из своего состава населенный китайцами Сингапур, который постоянно чем-то возмущался и чего-то требовал. Малазийские власти тогда решили, что издержки, связанные с проведением силовых операций в отношении «раскольников», превысят их возможные выгоды. В итоге страна стала более монолитной в этническом, культурном, политическом отношении, а открывшаяся перед ней после «очищения» опция экономических реформ вывела Малайзию в число преуспевающих «азиатских тигров» (см.: Захаров 2015). Продуманное, ответственное, намеренное изгнание из-под юрисдикции украинского государства отпавших восточных территорий позволило бы, помимо разрешения многих других проблем, снять с повестки дня и тему федерализации. Более того, оно значи-

тельно облегчило бы путь Украины в Европу. Впрочем, качество нынешней украинской элиты с присущим ей националистическим неразумием не позволяет надеяться на подобный исход. Это означает, что украинский кризис будет обостряться – с последствиями, прогнозировать которые сегодня практически невозможно.

Библиография

- Аргументы и факты.** 2014. Для чего нужна федерализация Украины? *Аргументы и факты* 16 апреля. URL: <http://www.aif.ru/dontknows/eternal/1150128>.
- Бойко В.** 2014. Ніякої федералізації... *Uainfo: правда из блогов*. URL: <http://uainfo.org/blognews/323213-nyakoyi-federalizaciyi.html>.
- Бузила А.** 2011. Нужна ли федерализация Украине? *Единая Одесса*. URL: <http://www.edinaya-odessa.org/analit/34746-nuzhna-li-federalizaciya-ukraine.html>.
- ВВС.** 2015. Порошенко готов провести референдум о федерализации. *ВВС – Русская служба* 15 апреля. URL: http://www.bbc.com/russian/international/2015/04/150328_poroshenko_ukraine_federalisation_referendum.
- Версии.com.** 2014. Академик Толочко высказался за федерализацию Украины. *Версии.com*. URL: <http://versii.com/news/297373/>.
- Взгляд.** 2014. Порошенко: федерализации на Украине не будет. *Взгляд*. URL: <http://vz.ru/news/2014/9/29/707869.html>.
- Взгляд.** 2015. Порошенко: децентрализация на Украине не будет иметь ничего общего с федерализацией. *Взгляд*. URL: <http://www.vz.ru/news/2015/2/11/729061.html>.
- Григорьянц В. Е., Жильцов С. С., Ишин А. В., Мальгин А. В.** 2011. *Федерализация Украины: к единству через разнообразие*. М.: Восток-Запад.
- Закон України.** 2015. Про засади державної регіональної політики. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
- Захаров А. А.** 2003. *Е Pluribus Unum. Очерки современного федерализма*. М.: Московская школа политических исследований.
- Захаров А. А.** 2008. *Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме*. М.: Московская школа политических исследований.
- Захаров А. А.** 2012. «Спящий институт»: федерализм в современной России и в мире. М.: Новое литературное обозрение.
- Захаров А. А.** 2015. Как Малайзийская федерация выгнала Сингапур. *Ведомости* 3791, 16 марта.
- Интерфакс – Украина.** 2014. Кучма: Новое правительство Украины должно быть техническим и способным дать эффективную программу исправления ситуации в экономике. *Интерфакс–Украина*. URL: <http://interfax.com.ua/news/interview/189466.html>.

- Коптив Д. 2006.** Федеративная Республика Украина. *Федерализация Украины: единство нации или распад государства?* / Сост. С. Андреев. М.: Европа.
- Королева Ю. М. 2014.** Проблема федералізації України. *Молодий вчений* 4(07).
- Крылатов М. 2015.** Идея федерализации Украины как психотропное оружие России. *Uainfo*. URL: <http://uainfo.org/blognews/526249-ideya-federalizacii-ukrainy-kak-psihotropnoe-oruzhie-rossii.html>.
- Кузнецова О. А. 2008.** Федерализм и политические элиты: перспективность федерализма для Украины. *Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе. Труды Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Санкт-Петербург, 21–22 ноября 2008 г.* / Ред. Ю. Н. Солонин, Л. В. Сморгунов. СПб.: Изд-во С.-Петербургского университета.
- Лукшиц Ю. 2012.** Федерализация Украины. Факты и мифы. *Vlasti.net*. URL: <http://vlasti.net/news/140413>.
- Олешук П. 2012.** Украинские «мечтатели», Медведчук, федерализм и Россия. *Я-Корреспондент*. URL: <http://blogs.korrespondent.net/blog/celebrities/3238508-ukraynskye-mechtately-medvedchuk-federalyzm-y-rossyia>.
- Рыдз С. 2006.** Как нам обустроить Украину. *Федерализация Украины: единство нации или распад государства?* / Сост. С. Андреев. М.: Европа.
- ТСН. 2015.** Децентрализация не ослабит украинскую власть – Порошенко. *ТСН*. URL: <http://ru.tsn.ua/politika/decentralizaciya-ne-oslabit-ukrainskuyu-vlast-poroshenko-435354.html>.
- УНІАН. 2014.** Федерализация может привести к расколу Украины – Порошенко. *УНІАН – Інформаційне агентство*. URL: <http://www.unian.net/politics/917146-federa-lizatsiya-mojet-privesti-k-raskolu-ukrainyi-poroshenko.html>.
- Филиппов В. Р. 2003.** *Критика этнического федерализма*. М.: Центр цивилизационных и региональных исследований РАН.
- Чижов Г. 2015.** Федерализм по-киевски. Какое государство строят в Украине? *Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре* 1(99).
- Cameron D. 2010.** The Paradox of Federalism: Some Practical Reflections. *The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions?* / Ed. by J. Erk, L. Anderson. Abington, UK: Routledge.
- Elazar D. 1998.** *Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revival of Federal Arrangements*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Elazar D. 1999.** *The U.S. and the E.U.: Models for their Epochs. Paper prepared for the Symposium of Rethinking Federalism in the E.U. and U.S.* Cambridge: Kennedy School of Government, Harvard University.
- Falleti T. G. 2010.** *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hughes J., Sasse G. 2014.** Building a Federal Ukraine? *Washington Post*. 19.03.2014. URL: <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/03/19/building-a-federal-ukraine/>.

-
- Kendle J. 1997.** *Federal Britain: A History*. London: Routledge.
- Roeder P. 2010.** Ethnofederalism and Mismanagement of Conflicting Nationalisms. *The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions?* / Ed. by J. Erk, L. Anderson. Abington, UK: Routledge.
- Somin I. 2014.** Russian Government Advocates «Federal System» for Ukraine. *Washington Post*. April 31. URL: <http://www.washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2014/03/31/russian-government-advocates-federal-system-for-ukraine/>.
- Wozniak T. 2002.** Ukraine Should Consider Federalism. *Kyiv Post*. 23.05.2002. URL: <http://www.kyivpost.com/opinion/op-ed/ukraine-should-consider-federalism-11141.html>.
- Young R. 1999.** *The Struggle for Quebec: From Referendum to Referendum?* Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press.