

**Милена ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА**

## **СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ УКРАИНЫ**

*В связи с событиями на Украине многими политиками и учеными (как в самой Украине, так и в других странах) высказываются идеи трансформации Украины в федеративное государство. Настоящая статья посвящена анализу аргументов «за» и «против» федерации на Украине.*

*Опровергаются следующие аргументы против федерализации страны: федерализация нецелесообразна, поскольку она повлечет за собой сепаратизм и неизбежный распад страны, а сам по себе федерализм — неэффективная и неустойчивая форма государственно-территориального устройства; федерализация нецелесообразна, поскольку она противоречит европейским ценностям; федерализация нецелесообразна, поскольку для нее нет никаких исторических предпосылок; федерализация нецелесообразна, поскольку она не учитывает хозяйственных и культурных связей регионов.*

*С другой стороны, реальный федерализм даст Украине: преодоление нынешнего кризиса украинской государственности, самого мощного в новейшей истории страны; повышение уровня демократичности, что выразится в выборности губернаторов населением регионов и вообще — в более активном участии в формировании региональных органов власти; решение проблемы культурного и языкового раскола страны через совершенствование механизма региональных языков; делегирование регионам широкого спектра полномочий во многом снизит уровень ответственности центра за их социально-экономическое развитие; создание верхней палаты украинского парламента, что сделает украинский парламентаризм более стабильным и сбалансированным институтом.*

*Независимо от исхода украинского политического противостояния, регионы Украины на долгосрочной основе могут быть объединены только в государство, имеющее федеративную, союзную природу.*

**Ключевые слова:** демократия, Европейский союз, еврорегионы, Крым, разграничение компетенции, регионы, Российская Федерация, Украина, федерализм, эффективность федеративного устройства

В последнее время, в связи с событиями на Украине, повсеместно обсуждается идея федерализации этого государства. Федерализма требуют на митингах юга и востока страны. Целым рядом политиков и ученых, как в самой Украине, так и в других странах, высказываются идеи трансформации Украины в федеративное государство.

Так, например, харьковский губернатор<sup>1</sup> Михаил Добкин заявил, что «Украина не сумела реализовать себя в качестве унитарного государства, а потому необходимо заниматься федерализацией страны». «Федерализация — это не страх, это не сепаратизм, это не измена государству. Иная форма управления... Федерализация дает возможность законодательно, конституционно закрепить право территории на более широкие полномочия»<sup>2</sup>. При этом Генеральная прокуратура Украины возобновила производство относительно высказываний о федерализме харьковского губернатора<sup>3</sup>.

Народный депутат от фракции Партии регионов в Верховной Раде Вадим Колесниченко полагает, что процессы федерализации уже начались. По его словам, «нынешняя власть (возглавляемая Президентом В. Януковичем. — М.Г.-З.) в отдаленной перспективе планирует федерализацию Украины», а в Партии регионов в отдаленной перспективе также рассматривается идея перехода от унитарного государства к федеративному. При этом Колесниченко добавил, что сейчас власть намерена реализовать идею регионализации страны. В частности, предусматривается предоставление более широких полномочий органам местного самоуправления, а также дополнительных функций по распределению бюджетных средств<sup>4</sup>.

По мнению лидера фракции Компартии Украины Петра Симоненко, в настоящее время вопрос о федерализации страны стоит очень остро. По его словам, «Верховная Рада должна очень серьезно повести разговор о федерализации как основе сбережения Украины и недопущения раскола ее на несколько частей»<sup>5</sup>.

Заместитель председателя Комитета Верховной Рады Украины по вопросам регламента, депутатской этики и обеспечения деятельности Верховной Рады народный депутат Василий Киселев считает, что только федерализация поможет «снять вопросы, разъединяющие Украину». И более того — «федерализация Украины неизбежна»<sup>6</sup>.

Сторонником федерализации Украины является также известный российский ученый и политический деятель Сергей Глазьев. По его словам, федерализация — «это уже не идея, а очевидная необходимость. В рамках жесткого унитарного государства будет идти постоянное противостояние. Чтобы его прекратить, нужна федерализация». По мнению Глазьева, нужно дать регионам достаточно прав, возможность самостоятельно формировать свои бюджеты и возможность частичного внешнеполитического самоопределения<sup>7</sup>.

С разных трибун слышатся призывы то к федерализации Украины, то к абсолютному отказу от нее. Разговоры о федерализации порой

<sup>1</sup> Все должности украинских политиков в настоящей статье указаны на период, предшествующий антиконституционному перевороту, произошедшему в конце февраля 2014 г.

<sup>2</sup> URL: <http://glavred.info/politika/dobkin-ukraina-ne-sostoyalas-kak-unitarnoe-gosudarstvounuzhna-federaciya-270957.html>.

<sup>3</sup> URL: <http://glavred.info/politika/gpu-rassleduet-separatizm-v-krymu-i-zayavleniya-dobkina-o-federacii-272340.html>.

<sup>4</sup> URL: <http://glavred.info/archive/2012/09/28/234136-8.html>.

<sup>5</sup> URL: <http://glavred.info/politika/v-kpu-govoryat-o-federalizacii-ukrainy-270159.html>.

<sup>6</sup> URL: <http://glavred.info/archive/2011/02/28/120357-5.html>.

<sup>7</sup> URL: <http://glavred.info/politika/sovetnik-putina-schitaet-federalizaciyu-ukrainy-ochevidnoy-neobhodimostyu-270395.html>.

приравняются к сепаратизму<sup>8</sup>. Ю. Тимошенко заявила, что «федерализация сегодня... в Украине недопустима. Это практически путь на уничтожение Украины»<sup>9</sup>. Однако, если раньше призывы к федерализации исходили в основном из восточных регионов Украины, то теперь им уже вторят и западные. Так, мэр Львова А. Садовый, который еще совсем недавно осуждал проявления сепаратизма в регионе и считал, что Украину надо «даже не сшивать, а сплавлять»<sup>10</sup>, сегодня призывает дать регионам дополнительные полномочия в сферах безопасности и налоговых отчислений в таком объеме, что превращает их фактически в субъекты федерации<sup>11</sup>. А глава Львовской областной госадминистрации И. Сех создает областные вооруженные силы<sup>12</sup>.

Стремясь абстрагироваться от политических аспектов данного противостояния, попытаемся дать объективный научный анализ тезисов, которые сегодня стоят в центре дискуссий.

***Федерализация Украины нецелесообразна, поскольку она повлечет за собой сепаратизм и неизбежный распад страны***

Данный тезис исходит из признания федерализма в качестве неэффективной и неустойчивой формы государственно-территориального устройства. Для того чтобы опровергнуть (либо подтвердить) это утверждение, необходимо оценить эффективность данной формы государственно-территориального устройства с использованием двух основных способов оценки:

- отношение положительных результатов и допустимых затрат;
- отношение достигнутых результатов к поставленным целям.

Сразу оговоримся, что подобная оценка эффективности федерации по отношению к другим формам государственно-территориального устройства возможна только в наиболее общем виде, по крайней мере, по двум причинам.

Первая. Федеративные государства, существующие в настоящее время, а также существовавшие когда-либо, довольно сильно отличаются друг от друга по многим параметрам; соответственно, сложно оценивать соотношение их полезного эффекта и издержек федерализации.

Вторая. Федеративная форма государственно-территориального устройства в каждом случае учреждалась исходя из совершенно разных целей, перед ней ставились принципиально разные задачи на конкретных этапах ее существования, что препятствует оценке эффективности исходя из достижения целевых показателей.

<sup>8</sup> URL: [http://rus.ruvr.ru/2014\\_03\\_21/Avstrija-predlozhila-Ukraine-federalizaciju-i-nejtralnij-status-6877/](http://rus.ruvr.ru/2014_03_21/Avstrija-predlozhila-Ukraine-federalizaciju-i-nejtralnij-status-6877/).

<sup>9</sup> URL: <http://www.unian.net/politics/899361-timoshenko-zayavila-o-nedopustimosti-federalizatsii-ukrainyi.html>.

<sup>10</sup> URL: <http://ru.tsn.ua/politika/mer-lvova-nazval-absurdnom-ideyu-ob-otdelenii-galichiny-ot-ukrainy-289758.html>.

<sup>11</sup> URL: <http://ru.tsn.ua/politika/mer-lvova-nazval-absurdnom-ideyu-ob-otdelenii-galichiny-ot-ukrainy-289758.html>.

<sup>12</sup> URL: <http://lvivexpres.com/news/2014/03/19/59711-golova-oda-seh-matyme-pidporyadkuvanni-batalyon>.

Однако в качестве доказательства превышения положительных результатов от введения федеративного устройства над произведенными в процессе этого затратами можно рассматривать статистику федеративных государств. Сегодня в мире, по разным данным, насчитывается около 30 государств с федеративным устройством<sup>13</sup>, причем их количество имеет тенденцию к увеличению<sup>14</sup>. Причем многие государства, не являясь по форме федеративными, фактически функционируют по принципам федерализма — это т.н. региональные государства (Испания, Италия, Великобритания, ЮАР и др.), которые также можно рассматривать в качестве примеров реальной федерализации. Кроме того, насчитывается более 20 государств, некогда бывших федерациями<sup>15</sup>.

В мире в настоящее время — 193 государства<sup>16</sup>. Казалось бы, федераций среди них не так уж и много — всего около 14%. Однако с учетом фактической роли федеративных государств в мировой экономике их значимость резко возрастает. Обновленный в июле 2013 г. рейтинг Всемирного банка, составленный с учетом размера ВВП стран мира по паритету покупательной способности<sup>17</sup>, и топ-10 по номинальному ВВП от Международного валютного фонда<sup>18</sup> показывают, что из 10 наиболее развитых стран мира 7 являются федеративными (региональными) государствами, их ВВП суммарно превышает аналогичные показатели унитарных государств (примерно на 50%)<sup>19</sup>. Таким образом, можно сделать вывод, что федеративная форма государственно-территориального устройства в современном мире достаточно эффективна.

Оценить эффективность федерализма с точки зрения тех целей, которые ставятся перед этой формой государственного устройства, сложнее,

<sup>13</sup> Австрийская Республика, Российская Федерация, Федеративная Республика Германия, Швейцарская Конфедерация, Федерация Боснии и Герцеговины, Королевство Бельгия, Исламская Республика Пакистан, Малайзия, Объединенные Арабские Эмираты, Республика Индия, Республика Ирак, Федеративная Демократическая Республика Непал, Мьянма, Судан, Союз Коморы, Федеративная Демократическая Республика Эфиопия, Федеративная Республика Нигерия, Южный Судан, Сомали, Аргентинская Республика, Боливарианская Республика Венесуэла, Канада, Мексиканские Соединенные Штаты, Соединенные Штаты Америки, Федеративная Республика Бразилия, Федерация Сент-Китс и Невис, Австралийский Союз, Федеративные Штаты Микронезии, Палау.

<sup>14</sup> Процессы федерализации активизировались в Испании (см.: URL: <http://www.svoboda.org/II/polit/0605/II.062305-5.asp>). Есть информация о возможной федерализации Грузии, Молдавии, Великобритании и Италии. На пороге реформы государственно-территориального устройства стоят Филиппины.

<sup>15</sup> Среди них — СССР, Югославия, Чехословакия, Закавказская Федерация, Танзания и др.

<sup>16</sup> Столько государств в настоящее время являются членами ООН.

<sup>17</sup> Мировой топ-10 от Всемирного банка выглядит следующим образом: США — 15,7 трлн долл.; Китай — 12,5 трлн долл.; Индия — 4,8 трлн долл.; Япония — 4,5 трлн долл.; Россия — 3,4 трлн долл.; Германия — 3,3 трлн долл.; Бразилия — 2,4 трлн долл.; Франция — 2,4 трлн долл.; Великобритания — 2,3 трлн долл.; Мексика — 2 трлн долл. / URL: <http://www.banki.ru/news/bankpress/?id=5175404>.

<sup>18</sup> Топ-10 по номинальному ВВП от МВФ: США — \$15,7 трлн; Китай — \$8,2 трлн; Япония — \$6,0 трлн; Германия — \$3,4 трлн; Франция — \$2,6 трлн; Великобритания — \$2,4 трлн; Бразилия — \$2,4 трлн; Россия — \$2,02 трлн; Италия — \$2,01 трлн; Индия — \$1,8 трлн / URL: <http://www.banki.ru/news/bankpress/?id=5175404>.

<sup>19</sup> Таким образом, по методике Всемирного банка суммарный ВВП федеративных (региональных) государств составляет около 40 трлн долл. (нефедеративных — около 20 трлн), по методике МВФ суммарный ВВП федеративных (региональных) государств составляет около 30 трлн долл. (нефедеративных — около 17 трлн).

поскольку цели эти отличаются не только в разных государствах (например, цели учреждения федерации в США отличались от аналогичных целей в СССР), но и на разных этапах федеративного строительства (целеполагание при учреждении советской федерации принципиально отличалось от такового в 90-е гг. XX в.). Но если в качестве наиболее общей цели всех федераций рассматривать дальнейшее сохранение не только федеративной государственности, но и государственности вообще, то можно сказать, что далеко не все федерации могут считаться эффективными.

С этой точки зрения, конец XX в. характеризуется неэффективностью целого ряда федераций. В этот период прекратили свое существование СССР, Югославия и Чехословакия, что породило взгляды на федерализм как на временную, неустойчивую и переходную форму государственно-территориального устройства. В действительности это не совсем так. Среди федераций так же, как и среди унитарных государств, существуют образования, просуществовавшие не одну сотню лет<sup>20</sup>. В данном случае следует говорить не о неэффективности федеративной формы государственно-территориального устройства как таковой, а о неэффективности отдельных ее моделей.

Анализ конституционной практики федеративных государств показывает, что вопрос об эффективности давно уже решен передовыми государствами в пользу федерализма. Федеративная форма положена в основу государственного устройства ряда крупных и политически, и экономически мощных государств (США, ФРГ, Россия, Канада, Бразилия, Аргентина, Мексика, Индия, и др.) и приносит, как правило, положительные результаты. Разумеется, существуют и обратные примеры (Босния и Герцеговина, Нигерия и др.). Однако не совсем удачная федерализация в этих государствах чаще всего является результатом процессов, не связанных напрямую с формой их государственно-территориального устройства.

Таким образом, утверждение о том, что федерализация влечет за собой сепаратизм и неизбежный распад страны, а сам по себе федерализм — неэффективная и неустойчивая форма государственно-территориального устройства, не имеет под собой оснований.

***Федерализация Украины нецелесообразна, поскольку  
она противоречит европейским ценностям***

Это утверждение не соответствует существующей в настоящее время европейской практике.

Во-первых, сегодня в Европе существует целый ряд федеративных государств (Австрия, ФРГ, Швейцария, Босния и Герцеговина, Бельгия) и государств региональных (Италия, Испания, Великобритания). Три из них (Германия, Бельгия и Италия) наряду с унитарными государствами (Люксембургом, Нидерландами и Францией) стояли у истоков Евросоюза.

<sup>20</sup> Швейцарская Федерация (Конфедерация) провозглашена 1 августа 1291 г., признана 24 октября 1648 г., официально признана Федерацией с 1848 г.; Соединенные Штаты Америки образованы в 1776 г. при объединении 13 британских колоний, объявивших о своей независимости, признаны в 1783 г., федеративная форма закреплена в 1787 г. с принятием Конституции США.

Во-вторых, термины «федеративный», «союзный», «соединенный» в текстах конституций европейских государств ставят провозглашение федерации в один ряд с другими общепризнанными ценностями, находящими свое отражение в основных законах, — такими как: демократия, правовой и социальный характер государства, соблюдение прав человека, муниципальная автономия. И это отнюдь не случайно. Демократия, по мнению некоторых зарубежных авторов, является «сестрой-близнецом» федерализма<sup>21</sup>, который, в свою очередь, можно рассматривать в качестве одной из несущих конструкций государственности в современных западных демократиях.

И, наконец, сам Европейский союз являет собой международное образование, сочетающее признаки конфедерации и союзного государства (федерации): в одних сферах решения принимаются независимыми наднациональными институтами, а в других — посредством переговоров между государствами-членами. Так, например, Лиссабонский договор<sup>22</sup> предусмотрел для Евросоюза такую модель разграничения компетенции, которая в большей мере характерна именно для федеративных государств. Договор четко разделяет компетенции, относящиеся к ведению Союза, и компетенции, представляющие предмет ведения национальных правительств.

Согласно норме чч. 2 и 5 ст. 2 Договора о функционировании Европейского союза (в редакции Лиссабонского договора), «когда Договоры предоставляют Союзу совместную с государствами-членами компетенцию в определенной сфере... государства-члены осуществляют свою компетенцию в той мере, в какой Союз не воспользовался своей компетенцией», при этом «Союз располагает компетенцией осуществлять деятельность, направленную на поддержку, координацию или дополнение деятельности государств-членов, не подменяя при этом их компетенцию в данных сферах»<sup>23</sup>. Эта норма является отражением принципа субсидиарности. ЕС обладает исключительной компетенцией в вопросах «определения и проведения общей внешней политики и политики безопасности». Вопросы функционирования таможенного союза, внутреннего рынка; монетарной политики государств-членов, официальной валюты которых является евро; общей коммерческой политики и заключения международных договоров в ряде случаев также относятся к ведению Союза.

К сферам совместной компетенции Договор относит функционирование внутреннего рынка, социальную политику, экономическую, социальную и территориальную политику сплочения, сельское хозяйство и рыболовство, проблемы окружающей среды, защиту потребителей, транспорт, энергетику, пространство свободы, безопасности и правопорядка, общие проблемы здоровья населения, исследования, технологи-

<sup>21</sup> Данное сравнение принадлежит Т. Фляйнеру. Цит. по: Федерализм: российское и швейцарское измерения. Материалы международной конференции. Казань, 22–23 июня 2001 г. М. 2001. С. 12.

<sup>22</sup> Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества (англ. — Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community) подписан на саммите ЕС 13 декабря 2007 г. в Лиссабоне.

<sup>23</sup> URL: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu>.

ческое развитие, космическое пространство, развитие сотрудничества и гуманитарной помощи, координацию вопросов занятости и социальной политики в странах-членах. Договором предусмотрено также наличие сфер т.н. вспомогательной компетенции, где Союз оказывает поддержку государствам-членам: защита здоровья населения, промышленность, культура, туризм, образование, проблемы молодежи и спорт.

Таким образом, не имеет под собой оснований и утверждение о том, что федерализм противоречит европейским ценностям.

***Федерализация Украины нецелесообразна, поскольку для нее нет никаких исторических предпосылок***

Относительно данного тезиса можно написать целую монографию, но мы ограничимся лишь несколькими тезисами.

Для Древней Руси, в которой черпают истоки своей государственности и Россия, и Украина, характерен т.н. протофедерализм, т.е. такая организация общества и государства, которая в полной мере соответствует представлениям о федеративных (полицентрических) системах, однако не может быть в полной мере названа федеративной в силу неразвитости государственно-правовых институций. Элементы устойчивой исторической традиции полицентрического общественного обустройства можно обнаружить в самые ранние периоды русской истории.

Византийский император Маврикий уже в VI в. н.э. свидетельствовал, что у славян и антов множество князьков, которые друг другу не повинуются и не покоряются единой власти<sup>24</sup>. Прокопий Кесарийский в те же годы писал, что «племена эти, склавины и анты, не управляются одним человеком, но издавна живут в народовластии»<sup>25</sup>. Несколькими веками позже другой византийский император, Константин Багрянородный, описывая торжественный прием княгини Ольги в Константинополе, указывал, что с нею были, среди прочих, 8 русских князей, 18 русских княгинь и 22 посла от других русских князей. В другом источнике можно прочесть: «Послания от Игоря великаго князя русскаго, и от всякоя княжыя». Все это свидетельствует о том, что уже в то время «Русская Земля жила именно дружинным складом повсеместного городства... прозывая всех городских владык в общем их составе или в общем их характере всяким князем. Это княжье многочисленных городков и городов и составляло политическую клетчатку всего русского первобытного земства. Оно было действующей силою земли, ее знаменем и политическим корнем, на котором произрастали все общественные отношения»<sup>26</sup>.

О полицентрической организации древнеславянских протогосударственных структур свидетельствовали как зарубежные (восточные летописцы ал-Балхи, Ибн Хаукаля, ал-Истахри, ал-Идриси, Йакут, ал-

<sup>24</sup> См.: Савелов Л.М. Лекции по русской генеалогии (Серия «Справочники по русской истории». Вып. 3). М.: Археографический центр, 1994. С. 65.

<sup>25</sup> Цит. по: Петров И.В. Государство и право древней Руси. СПб.: Изд-во В.А. Михайлова, 2003. С. 146.

<sup>26</sup> Савелов Л.М. Указ. соч. С. 64–65.

Димашки и др.<sup>27</sup>), так и отечественные источники («Повесть временных лет», «Радзивилловская летопись» и «Ипатьевская летопись»<sup>28</sup>). В соответствии с ними славянская политическая структура уже в середине IX в. функционировала на базе т.н. ряда, под которым понимался договор между центром (князем) и регионами (землями славян) по поводу распределения взаимных прав и обязанностей. Таким образом, ряд можно рассматривать в качестве *первого протофедеративного договора* в русской истории.

Примерно в это время союз славянских племен приобретает «определенные черты раннефеодального государственного образования, которое мы вправе назвать северо-западной конфедерацией», — образования совершенно иного качества, чем предшествовавшие ей племенные княжения и союзы<sup>29</sup>. Очень скоро в данном образовании усилились центростремительные тенденции, постепенно превратившие его в протофедерацию, обладающую всеми ее признаками, не получившими, однако, должного развития в силу целого ряда объективных обстоятельств. В описаниях этого протофедеративного государства явно присутствуют зародыши современных федеративных институтов<sup>30</sup>.

Первое. Фиксация союзного характера государства в верховном акте договорного характера (ряде). Правда, впоследствии объединение славянских земель князьями осуществлялось также и путем «примучивания» племен и обложения их данью и оброком.

Второе. Значительная степень самостоятельности территорий, наличие в договоре положений об их исключительном ведении. В древнерусском протофедеративном государстве данный институт имел следующий вид: «Каждый со своим родом жил особо, на своем месте, каждый владел особо своим родом». Сохранялся на местах и исконный для славян вечевой строй. «Когда князь господствовал с помощью наемного войска, притом большею частью иноземного, то голос веча не мог сказываться. Однако вечевая жизнь не была совершенно подавляема военной силой. Вече продолжало ведать дела, касающиеся племени или отдельных городов, так как князья совершенно не вмешивались в управление, довольствуясь одной данью»<sup>31</sup>. В вечевой деятельности просматривается даже некое подобие конкурирующей компетенции (городские вечевые собрания рассматривали внешнеполитические и военные вопросы только в отсутствие князя либо его представителя).

<sup>27</sup> Подробнее об этом см., напр.: *Мавродин В.В.* Образование древнерусского государства. Л.: Изд-во Ленинград. гос. ордена Ленина ун-та, 1945. С. 204; *Древняя Русь в свете зарубежных источников* / под ред. Е.А. Мельниковой. М.: Логос, 1999. С. 216–218; *Рыбаков Б.А.* Мир истории. Начальные века русской истории. М.: Молодая гвардия, 1987. С. 87; *Гаркави А.Я.* Сказания мусульманских писателей о славянах и русских. СПб.: Типография Императорской Академии наук, 1870. С. 193, 220, 276; *Новосельцев А.П.* Восточные источники о древних славянах и Руси VI–IX вв. / Древнерусское государство и его международное значение. М.: Наука, 1965. С. 411–414 и др.

<sup>28</sup> Лаврентьевская летопись (Серия «Русские летописи». Т. 12). Рязань, Александрия, 2001; Ипатьевская летопись (Серия «Русские летописи». Т. 11). Рязань, Александрия, 2001; Радзивилловская летопись / изд. подг. М.Д. Приселковым. Л.: Наука, 1989.

<sup>29</sup> См.: *Петров И.В.* Указ. соч. С. 72.

<sup>30</sup> Подробнее о характерных чертах древнерусского протофедерализма см.: *Савелов Л.М.* Указ. соч. С. 65–67.

<sup>31</sup> См., напр.: *Довнар-Запольский М.В.* Вече / Русская история в очерках и статьях. Т. 1. М.: Тип. И. Люндорф, 1909. С. 226–246; *Сергеевич И.В.* Лекции и исследования по древней истории русского права. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1903. С. 130–142.

Третье. Условное равноправие территорий, установление князем общих основ организации власти в землях. В Древней Руси это выглядело следующим образом: «Каждый город понимал себя особым, отдельным, независимым существом, которое пользовалось одинаковыми правами и имело одинаковые органы для своих действий, как и главный город Киев». При этом политико-правовой статус отдельных земель был крайне разнообразен и даже мозаичен.

Четвертое. Финансовый и налоговый протофедерализм. Экономической базой союзных отношений была дань. Главной задачей городов на Руси было «охранять свою волость, получать за эту службу кормление и распространять его по всем сторонам под видом всякого промысла и торгового, особенно, под видом даней, то есть поборов с близкого и далекого населения всего того, что люди дадут. Промысел на людей-данников составлял первую заботу и вседневную работу города. Само собой разумеется, что такой промысел наиболее сосредотачивался в матерых городах, для которых, уже с самого их зарождения, было обычным делом собирать дань с младших волостей, городов».

Пятое. Наличие органа, представляющего территории на уровне центра — Дружинного Совета; его участие в принятии общегосударственных правовых норм, обязательное рассмотрение им вопросов войны и мира. В рамках древнерусского протофедерализма «не один Киев, но каждый русский город, стоявший в союзе Киева, требует себе вклада, ибо по тем городам сидят князья, находящиеся только под рукой Киева». Дружинный Совет состоял из князей, в т.ч. удельных, и бояр; он принимал важные решения. По свидетельству Ибн-Фадлана, в Дружинный Совет входило примерно 400 человек. Византийский историк Лев Диакон, описывая данный орган во время русско-византийской войны 971 г., употребляет латинизированный термин «комент». Судя по описаниям, решения коменты не были строго обязательны для князя, но игнорирование их требовало очень веских аргументов, поскольку комент был реально функционирующим общегосударственным (в отличие от вечевых структур) политическим институтом. Дружинный Совет (комент) играл определяющую роль в решении военных и внешнеполитических вопросов («от всякого князя, от всех русских людей, от всякого города идут послы и гости и вместе заодно утверждают мир, вместе обещают хранить его с ответом в случае неисполнения условий»), а также вопросов внутреннего обустройства государства (в частности, налогообложения и «земского обустройства», что можно рассматривать как аналог института совместного ведения)<sup>32</sup>.

Шестое. Международная правосубъектность государства в сочетании с гарантией участия его составных частей во внешнеэкономической деятельности. Договоры с греками прямо велись «от имени городства только под рукою главного города Киева». Вспомним и уже упомянутое присутствие в различных зарубежных посольствах множества полусамостоятельных князей и княгинь.

«Дальнейшая история этого городства, конечно, должна была создать целый союз старших матерых городов, более или менее равносильных

<sup>32</sup> Подробнее об этом см., напр.: *Савелов Л.М.* Указ. соч. С. 65–67; *Петров И.В.* Указ. соч. С. 132–136.

между собой, вполне самостоятельных и независимых друг от друга... Но такой порядок не мог создать себя даже и в одно столетие. В нем очень много естественного и очень мало искусственного... Такой порядок должен восходить далее за пределы VI и V веков... Земская разрозненность жизни, это господство особых, отдельных и независимых ее кругов вполне оправдывает существование повсеместного городства, которое, несомненно, и народилось вследствие той же разрозненности и коренной потребности жить особняком, независимо, не подчиняясь никакой чужой власти»<sup>33</sup>.

Таким образом, федерализация общественной и государственной жизни естественна для Руси, она имеет глубокие исторические корни. Народы, проживающие на ее территории, изначально были склонны к сосуществованию в рамках союзного государственного образования. Русский историк Н. Костомаров писал: «Начала, соединяющие земли между собой, хотя и были достаточны для того, чтобы не допустить эти земли распасться и каждой начать жить совершенно независимо от других, но не настолько были сильны, чтобы заглушить всякое местное проявление и слить все части в одно целое. И природа, и обстоятельства — все вело жизнь русского народа к самобытности земель с тем, чтобы между всеми землями образовалась и поддерживалась связь. Так Русь стремилась к федерации, и федерация была формою, в которую она начала облекаться. Вся история Руси удельного уклада есть постепенное развитие федеративного начала, но вместе с тем борьбы его с началом единодержавия»<sup>34</sup>.

В. Ключевский считал, что указанные особенности древнерусского государственного устройства были унаследованы от более древнего племенного быта полян, древлян и др.<sup>35</sup>. Декабрист П. Пестель также разделял идею о том, что удельная система древней Руси есть не что иное, как «род федеративного государства»<sup>36</sup>, хотя следует отметить, что он в целом негативно оценивал данный опыт. К «древнерусским федералистам» относился и А. Яценко, видевший в удельной системе «федерацию самостоятельных государств, из которых в каждом был свой князь и свое вече»<sup>37</sup>.

Протофедерация была естественна для Руси в силу целого ряда объективных факторов. Однако такое государственное устройство имело, пожалуй, один большой недостаток — оно было крайне нестабильным. Уже очень скоро хрупкое протофедеративное единство Руси было нарушено сперва попытками чрезмерной централизации, а затем — центробежными тенденциями. Усиление власти киевских князей привело к сепаратизму и фактическому дроблению государства. Как видим, подобная ситуация для русско-украинской государственности далеко не нова.

Накануне татаро-монгольского вторжения хрупкая древнерусская протофедерация превратилась в конфедеративный союз отдельных княжеств (вначале их было 15, потом — около 50), признававших центральную власть

<sup>33</sup> Савелов Л.М. Указ. соч. С. 66–67.

<sup>34</sup> Костомаров Н.И. Мысли о федеративном начале Древней Руси / Исторические монографии и исследования Николая Костомарова. Т. 1. СПб.: Типография Товарищества «Общественная польза», 1863. С. 1–57.

<sup>35</sup> См.: Ключевский В.О. Исторические портреты. Деятели исторической мысли. М.: Правда, 1990. С. 40.

<sup>36</sup> Пестель П.И. Русская правда. СПб.: Издатель Щеголев, 1906. С. 3.

<sup>37</sup> Яценко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев: Типография К. Маттисена, 1912. С. 748.

в основном формально. В отечественной исторической литературе этот период принято называть феодальной раздробленностью. Любечский съезд 1097 г. утвердил номинальное единство государства на основе договорных отношений, но при этом установил, что «каждый (князь. — М.Г.-З.) да держит отчину свою».

Таким образом, вследствие тяжелой внешне- и внутривнутриполитической обстановки древнерусскому обществу и государству пришлось отказаться от идей полицентризма. Однако имеется и более «свежий» опыт федерализации Украины. Так, к примеру, Джек Мэтлок, посол США в СССР в 1987–1991 гг., пишет: «Разобщенность Украины вызвана не российским вторжением, а тем, как беспорядочно эта страна была собрана из не всегда совместимых между собой частей». По мнению Мэтлока, современная территория Украины была собрана, причем отнюдь не самими украинцами, а внешними силами, в конце Второй мировой войны. Представлять себе эти границы как традиционные или исконные — абсурд. С еще большим основанием это относится к последним территориальным присоединениям — включенные Сталиным уже после войны в состав страны земли, которые до этого принадлежали Польше и Чехословакии. Это также относится к русскоговорящему Крыму, который был передан стране указом возглавлявшего Коммунистическую партию Советского Союза Никиты Хрущева. «И в то время передача, казалось, была оформлена не более чем на бумаге и не должна была иметь практического значения (даже тогда город Севастополь был главной военной базой Черноморского флота, который подчинялся напрямую Москве, а не Киеву.) До тех пор Крым считался неотъемлемой частью России»<sup>38</sup>.

Таким образом, утверждение о том, что для федерализации Украины нет никаких исторических предпосылок, также не имеет под собой оснований.

***Федерализация Украины нецелесообразна, поскольку она не учитывает хозяйственных и культурных связей регионов***

Данное утверждение также весьма спорно. По мнению Сергея Глазьева, на сегодняшний день экономические, культурные, человеческие связи между областями Западной и Восточной Украины меньше, чем связи между Юго-Восточной Украиной и Россией, а также между западными областями и странами Евросоюза. «Сейчас это видно по механизмам культурного обмена, скоро это же будет проявляться и в экономике. Фактом является также то, что разные части Украины тяготеют к разным торгово-экономическим образованиям. При этом областей, заинтересованных в Таможенном союзе, намного больше, чем тех, кто может рассчитывать на реальную выгоду от свободной торговли с ЕС»<sup>39</sup>, — полагает Глазьев.

По словам представителя канцлера Германии Штеффена Зайберта, немецкое правительство полагает, что Украине следует подумать о фе-

<sup>38</sup> Мэтлок Дж. Украина: цена внутреннего разлада / URL: <http://www.rbcdaily.ru/society/opinion/562949990728152>.

<sup>39</sup> URL: <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2014/02/6/7012917/?attempt=1>.

дерализации, чтобы решить нынешний кризис<sup>40</sup>. Берлин выступает за создание «контактной группы», которая бы включала Украину, Россию и другие страны и ОБСЕ или Совет Европы, которые должны иметь «большой опыт в решениях по федерализации». «В стране с таким разнообразным населением, которое говорит на разных языках и имеет разные традиции, важно, чтобы все группы населения чувствовали себя представленными в одной стране и чувствовали себя защищенными... Достижение этого будет большой частью политической переориентации Украины», — заявил Ш. Зайберт.

Ему вторит и Джек Мэтлок: «Объединение людей с поразительно различным историческим опытом и говорящих на разных (пусть и похожих) языках — корень существующего разлада... Если в качестве двух крайностей взять Галицию с прилегающими провинциями на западе и Донбасс с Крымом на юге и востоке, то в регионах между ними ситуация не так однозначна, и отношение к происходящему будет меняться в зависимости от того, к какой традиции они тяготеют. Нет четкой разделяющей линии, и на Київ/Киев будут претендовать обе стороны... Де-факто Украина уже разделена между различными группировками отдельных областей. Если и есть какая-то надежда свести их вместе, то только при сотрудничестве всех сторон в формировании коалиции, приемлемой для России и русскоговорящих граждан Украины на юге и востоке. Необходима федерация с избираемыми на местах, а не назначаемыми президентом или премьер-министром по принципу „победителю достается все“ губернаторами»<sup>41</sup>.

За федерализацию Украины выступил и канцлер Австрии Вернер Файман. По его мнению, украинские регионы должны получить более широкие полномочия и возможность самостоятельно распоряжаться своими ресурсами<sup>42</sup>.

Наличие Крымской автономии только подтверждает тезис о том, что федерализация для Украины — это дело не только далекого и недалекого прошлого, но и настоящего. Согласно Конституции Республики Крым 1992 г.<sup>43</sup> Республика Крым провозглашалась правовым и демократическим государством. Конституционные формулировки свидетельствовали о том, что Крым — это практически суверенное государство, обладающее полнотой власти и ассоциированное с Украиной на договорных (конфедеративных) началах. На своей территории Республика обладала верховным правом в отношении природных богатств, материальных, культурных и духовных ценностей и, в лице своих государственных органов и должностных лиц, осуществляла на своей территории все полномочия за исключением тех, которые она добровольно делегировала Украине. Конституция Республики Крым обладала верховенством и высшей юридической силой. Территория Республики Крым являлась неприкосновенной и не могла быть изменена без ее согласия.

<sup>40</sup> См.: Шинкарук Д. Правительство Германии намекает на решение кризиса в Украине через федерализацию / URL: <http://www.unn.com.ua/ru/news/1311985-uryad-nimechchini-natyakaye-na-virishennya-krizi-v-ukrayini-cherez-federalizatsiyu> (цит. со ссылкой на Wall Street Journal).

<sup>41</sup> Мэтлок Дж. Указ. соч.

<sup>42</sup> URL: [http://rus.ruvr.ru/2014\\_03\\_21/Avstrija-predlozhila-Ukraine-federalizaciju-i-nejtralnij-status-6877/](http://rus.ruvr.ru/2014_03_21/Avstrija-predlozhila-Ukraine-federalizaciju-i-nejtralnij-status-6877/).

<sup>43</sup> Принята сессией Верховного совета Крыма 6 мая 1992 г.

Согласно ст. 9 Конституции 1992 г. Республика Крым входила в Украину и определяла свои отношения с ней на основе договора и соглашений. Кроме того, Республика Крым, согласно ст. 10 Конституции, самостоятельно вступала в отношения с другими государствами и организациями, осуществляла с ними на основе договоров и соглашений взаимовыгодное сотрудничество в экономике, культуре, здравоохранении, образовании, науке и других сферах; строила свои взаимоотношения с ними на началах равенства, уважения суверенитета, территориальной целостности, невмешательства во внутренние дела. Согласно ст. 11 Конституции, Республика Крым имела свой Государственный герб, Государственный флаг и Государственный гимн.

Согласно ст. 103 Конституции Крыма, высшими органами государственной власти в Республике являлись Верховный совет Крыма (парламент), Президент Республики Крым, Правительство, Конституционный суд, Верховный суд. Президент являлся высшим должностным лицом и главой государственной исполнительной власти в Республике. Его полномочия, согласно ст. 125 Конституции, можно было рассматривать как полномочия главы независимого государства. Президент Крыма:

- был призван выступать гарантом обеспечения прав и свобод граждан, территориальной целостности и государственного суверенитета Крыма, соблюдения Конституции и законов Республики;
- представлял Крым в межгосударственных и международных отношениях;
- возглавлял Правительство Республики, представлял Верховному совету кандидатуру для назначения на должность вице-премьера Правительства и вносил предложения о его освобождении с этой должности, кандидатуры для избрания Председателя и членов Конституционного суда, Председателя и членов Верховного суда, Председателя и членов Арбитражного суда, судей районных (городских) судов;
- по согласованию с Верховным советом назначал и освобождал от должности членов Правительства, руководителей министерств и центральных ведомств Республики;
- обращался с посланиями к народу Республики, представлял Верховному совету ежегодные доклады о выполнении социально-экономических и других общереспубликанских программ, о программе деятельности Правительства;
- был наделен правом вести переговоры и подписывать договоры и соглашения с другими государствами, которые вступали в действие после их ратификации Верховным советом;
- назначал и отзывал полномочных представителей Республики Крым в других государствах, а также при межгосударственных и международных организациях;
- принимал меры по обеспечению государственной и общественной безопасности Республики;
- решал вопросы гражданства Республики Крым, предоставления убежища.

В марте 1995 г. Верховная Рада Украины отменила Конституцию Республики Крым 1992 г., пост Президента Крыма был упразднен.

В 1996 г. Верховная Рада приняла закон «О Конституции Автономной Республики Крым», согласно которому Крым стал автономной республикой в составе Украины<sup>44</sup>. 21 октября 1998 г. парламент Крыма принял новую Конституцию автономии, приведенную в соответствие с Конституцией Украины 1996 г., согласно ст. 134 которой Автономная Республика Крым стала «неотъемлемой составляющей частью Украины»<sup>45</sup>. Фактически же Крым имел статус и полномочия субъекта федерации.

Таким образом, утверждение о том, что федерализация не учитывает хозяйственных и культурных связей регионов Украины, также не имеет под собой оснований. И даже напротив — нынешний конституционно-правовой статус регионов Украины противоречит их фактическому положению и, главное, — их устремлениям. Традиция унитаризма на Украине искусственно поддерживалась в эпоху СССР по разного рода идеологическим причинам: статус Федерации имела только РСФСР (да и то — русскоязычные области в ее составе не признавались субъектами Федерации). Имевшие же в своем составе автономные образования другие союзные республики (Грузия, Украина, Узбекистан, Азербайджан) федерациями не провозглашались. Государственно-территориальное устройство Украины было унитарным и по Конституции Украинской ССР 1937 г.<sup>46</sup>, и по Конституции УССР 1978 г.<sup>47</sup>. Однако с выходом страны из состава СССР причины ее унитаризации перестали работать.

В соответствии с Конституцией Украины 1996 г.<sup>48</sup> нынешнее территориальное устройство Украины, во многом по инерции, осталось унитарным. Оно формально основывается на принципах единства и целостности государственной территории, сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти, сбалансированности социально-экономического развития регионов, с учетом их исторических, экономических, экологических, географических и демографических особенностей, этнических и культурных традиций (ст. 132 Конституции). Но фактически регионы (области) Украины сведены до уровня местного самоуправления (в соответствии со ст. 133 Конституции систему административно-территориального устройства Украины составляют: Автономная Республика Крым, области, районы, города, районы в городах, поселки и села<sup>49</sup>), губернаторы назначаются Киевом, ключевые полномочия осуществляются центром.

Что даст *реальный федерализм* Украине?

<sup>44</sup> Закон Украины от 4 апреля 1996 г. № 117/96-ВР // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР). 1996. № 24. Ст. 90.

<sup>45</sup> См. официальный сайт Верховного совета Автономной Республики Крым / URL: <http://www.rada.crimea.ua/bases-of-activity/konstituciya-ARK>.

<sup>46</sup> Принята Чрезвычайным 14-м съездом Советов УССР 30 января 1937 г.

<sup>47</sup> Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета Украинской ССР 9-го созыва 20 апреля 1978 г.

<sup>48</sup> Принята 28 июня 1996 г. на 5-й сессии Верховной Рады Украины 2-го созыва, Закон № 254/96-ВР.

<sup>49</sup> В состав Украины входят: Автономная Республика Крым, Винницкая, Волынская, Днепропетровская, Донецкая, Житомирская, Закарпатская, Запорожская, Ивано-Франковская, Киевская, Кировоградская, Луганская, Львовская, Николаевская, Одесская, Полтавская, Ровенская, Сумская, Тернопольская, Харьковская, Херсонская, Хмельницкая, Черкасская, Черновицкая, Черниговская области, города Киев и Севастополь. Города Киев и Севастополь имеют специальный статус, который определяется законами Украины.

Во-первых, преодоление нынешнего кризиса украинской государственности, самого мощного в новейшей истории страны. Население целого ряда регионов требует либо независимости, либо федерализма. В нынешних условиях федерализация позволит сгладить назревшие противоречия.

Во-вторых, федерализм повысит уровень демократии, позволит населению регионов выбирать губернаторов и в целом — активнее участвовать в формировании региональных органов власти, что также положительно скажется на функционировании центра и регионов.

В-третьих, федерализация позволит решить проблему культурного и языкового раскола на Украине через совершенствование механизма региональных языков.

В-четвертых, делегирование регионам широкого спектра полномочий во многом снизит ответственность центра за их социально-экономическое развитие, что позволит ему сконцентрироваться на проблеме «выравнивания» регионов и проектах общенационального значения.

В-пятых, создание верхней палаты украинского парламента (назовем ее Сенатом<sup>50</sup>) позволит своевременно и легитимно «гасить» популистские и политически невыдержанные решения Верховной Рады, что сделает украинский парламентаризм более стабильным и сбалансированным институтом, заточенным на учет интересов всех регионов.

Крайне сложно предлагать взвешенные правовые решения в условиях острой фазы политического противостояния и практически цивилизационного разлома. Однако, как бы ни складывались геополитические расклады, какое государство с какими геополитическими интересами не возникло бы на месте нынешней Украины, ее регионы уже не согласны будут, да и не смогут функционировать в прежнем формате муниципальных образований. Они вполне созрели для того, чтобы быть самостоятельными и несущими ответственность за свое развитие регионами Евразии — по аналогии с еврорегионами как специфической формой международной интеграции, основанной на тесном сотрудничестве двух и более территориальных образований, расположенных в приграничных районах соседних государств. Еврорегионы — это территориальные образования внутри двух или более стран, обладающие необходимым набором целостнообразующих характеристик, состоящие из одного или нескольких административных и других районов и демонстрирующие определенную степень однородности в общем (природном, культурном, экономическом, демографическом и т.д.) ландшафте<sup>51</sup>. Уже существует и несколько российско-украинско-белорусских еврорегионов, в частности:

- еврорегион «Днепр» — создан в 2003 г. в составе Брянской области (Россия), Гомельской области (Беларусь) и Черниговской области (Украина);
- еврорегион «Слобожанщина» — создан в 2003 г. в составе Белгородской области (Россия) и Харьковской области (Украина);
- еврорегион «Ярославна» — создан в 2007 г. в составе Курской области (Россия) и Сумской области (Украина);

<sup>50</sup> Вторые палаты созданы в настоящее время во всех федеративных государствах.

<sup>51</sup> См.: Барыгин И.Н. Международное регионоведение. СПб.: Питер, 2009. С. 47.

- 29 октября 2010 г. было подписано соглашение о создании еврорегиона «Донбасс» в составе Ростовской области (Россия) и Луганской области (Украина) (в последующем планируется присоединение к еврорегиону Донецкой области).

Не случайно проектом документа по ситуации на Украине, предложенным Россией для подписания американской стороне на переговорах в Лондоне главы МИД РФ Сергея Лаврова и госсекретаря США Джона Керри 14 марта 2014 г., предусмотрены следующие позиции.

Во-первых, созвать конституционное собрание с равным представительством всех украинских регионов для новой федеративной конституции, в соответствии с которой будут в т.ч. закреплены принципы, обеспечивающие политический строй Украины в качестве демократического федеративного государства, а регионы будут самостоятельно прямым голосованием избирать органы своей законодательной и исполнительной власти и иметь широкие полномочия, отражающие культурно-историческую специфику каждого из них, в вопросах экономики и финансов, социальной сферы, языка, образования, внешних межрегиональных связей, при обеспечении защиты прав национальных меньшинств, проживающих в каждом субъекте федерации.

Во-вторых, решение об утверждении проекта новой конституции принимается конституционным собранием на основе согласия всех участников, проект конституции выносится на всенародный референдум.

В-третьих, сразу после одобрения новой конституции должно быть назначено проведение при широком и объективном международном наблюдении общенациональных выборов высших органов государственной власти Украины с одновременным проведением выборов органов законодательной и исполнительной власти в каждом субъекте федерации<sup>52</sup>.

Независимо от исхода украинского политического противостояния, регионы Украины на долгосрочной основе могут быть объединены только в государство, имеющее федеративную, союзную природу, как это случилось в конце XVIII в. в Соединенных Штатах Америки. Особенно учитывая, что слово «штат» (по-английски — state) переводится как «государство».

---

<sup>52</sup> URL: <http://www.newsru.com/world/14mar2014/kerrylavrov.html#1>.