



ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА УКРАИНЫ: РИСКИ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

Теодор ИГНАТОВ,
студент

Киевского национального экономического университета имени Вадима Гетьмана

Summary

Scientific exploration of chosen conceptual scheme of state system of Ukraine and reasons of territorial integrity problems. Consideration of potential options for solutions of these issues and determination of prospects for development of territorial structure in proposed form of federalization. The author's edits and suggestions in Ukrainian legislation in context of Ukrainian territorial structure in order to decrease level of internal civil conflict in Ukraine and to prevent its potential interfaith phase of conflict. Investigation of possibility of federalization of Ukraine, using experience of Dayton agreements that successfully finished Bosnian crisis.

Key words: federalization, Bosnian concept, Ukrainian Orthodox Church, Dayton Agreements, Minsk Agreements.

Аннотация

Исследуется государственное устройство Украины и причины возникших территориальных проблем. Рассматриваются варианты решения данных вопросов и определяются перспективы развития территориального устройства в формате федерализации. Так же исследуются возможности федерализации Украины по «боснийским» лекалам. Предложены авторские изменения в законодательство Украины о государственном устройстве, которые могут стать предпосылками решения вопроса о прекращении межнациональных конфликтов в Украине.

Ключевые слова: федерализация, боснийская концепция, православная церковь, дейтонские соглашения, минские соглашения.

Постановка проблемы. Учтивая насильственную маргинализацию идей конфедеративного или федеративного устройства Украины определенными политическими силами с участием внешних игроков в 2014–2015 годах, мы не видели возможности успешного продвижения **боснийской концепции** в рамках Украины, но на сегодняшний день есть явные предпосылки к необходимости восприятия и последующего раскрытия этой тематики для общества. В нынешних условиях, считаем, что специфика данного вопроса заслуживает глубокого анализа. Предлагаем возможный формат федерализации Украины по боснийской концепции территориального устройства, как единственно возможный выход из кризиса при нынешней политической обстановке и частично успешного начала процесса мирного урегулирования на фронте.

Актуальность темы. Проведенное в статье исследование базируется на теоретических работах зарубежных ученых, касающихся проблем боснийской федерализации. Данная тема мало исследована в отечественной литературе, чем и объясняется ее актуальность.

Целью и задачей научной статьи является анализ и оценка боснийского опыта урегулирования территориальных вопросов с точки зрения возможности его использования для проведения идеи федерализации Украины.

Изложение основного материала. Проблема федеративного устройства Украины волновала научных экспертов и государственных деятелей со времен появления идеи построения собственной государственности на территории независимой Украины.

Впервые в Украине эта тема была поднята последовательным федералистом с Кирилло-Мефодиевского братства Н.И. Костомаровым и писателем И.Я. Франко. Сторонником идей Кирилло-Мефодиевского общества называл себя и М.П. Драгоманов. Но он пошел гораздо дальше своих предшественников по пути исследования необходимости федерализма. М.П. Драгоманов радикально сместил акценты. Для него федерализм – прежде всего, неперемное условие свободы человека, а не нации, а федеративное устройство – залог успеха построения правовой государственности для Украины. Для М.П. Драгоманова и его единомышленников, объединившихся вокруг созданного им журнала «Громада», Украина должна была стать независимым государством, построенным на федеративных началах, союзом свободных и самоуправляющихся общин и территорий. В то же время не осталось за пределами их внимания и национальное многообразие страны. Федерализм в начале XX века становится политическим мейнстримом. Не чужда была эта идея даже крайним украин-

ским националистам. Самый, пожалуй, радикальный из них, Н.И. Михновский, подчеркивая единство и неделимость независимой Украины, видел ее, как федерацию регионов.

Украинская партия социалистов-федералистов стала одной из ведущих в Центральной Раде, а ее лидеры вошли в правительство. Хотя федералистами политики Центральной Рады были, скорее, в вопросе взаимоотношений с Россией, чем внутреннего устройства Украины, однако вопросам и принципам федеративного устройства государства они придавали большое значение. Особенно М.С. Грушевский волею судьбы стал первым главой автономной, независимой Украины. Сам Грушевский при этом федералистом и остался. Причем его федерализм эволюционировал от создания федерации по национальному и областному принципу на месте Российской империи к созданию децентрализованной самоуправляемой снизу доверху советской федерации земель на территории Украины. Простейшая схема советской организации была бы такой: рабоче-крестьянский совет общины (коммуны), местное объединение (волость, город), земля, Всеукраинский конгресс советов или Центральная Рада.

Делегирование властных полномочий, согласно Грушевскому, должно было идти снизу вверх, от коммун в



конгресс советов, и передаваться наверх должны только те полномочия, для реализации которых необходима концентрация усилий, недоступна отдельной коммуне. В федерализме он видел и путь для решения национального вопроса в многонациональном государстве типа Украины [1].

С распространением и ростом популярности в Европе фашистских и нацистских идей федерализм исчезает из поля зрения украинского национализма. Появляются концепции Н.О. Сциборского, который разработал для А.А. Мельника проект украинской Конституции, предполагается «тоталитарный, авторитарный, профессионально-ориентированный», то есть, корпоративный политический режим. При этом, естественно, предельно централизованный и диктаторский. Во внешней политике в своем проекте, Д.И. Донцов видит нищенскую схватку национальных свобод, которая предполагает господство одних и подчинение других народов, а не сосуществование их в рамках равноправных федераций. С.А. Бандера в своей концепции государственности Украины еще в тридцатых годах сформулировал, что любой федерализм – «подобный колонизации, заставляет малые народы подчинять свой жизненный строй под традицию великанов».

К принципам федерализма украинская националистическая мысль вернулась только в 1990 г. в лице В.М. Черновола. Он предлагал разделить Украину на десять земель по историческому принципу и даже начал формировать Галицкую ассамблею, как прообраз парламента одной из них, которая объединила бы три Галицкие области. Он оставался сторонником идеи федерализма как того, к чему рано или поздно должна прийти Украины, и говорил об этом неоднократно. Согласно его мнению только прямая федерализация способна сохранить территориальную целостность Украинского государства в рамках границ УССР 1991 г. и привести к равноправному развитию ментально отличающихся, цивилизационно и профессионально разных регионов республики. Федерализация ускорит регионально экономическое развитие и будет катализатором построения правовой украинской государственности в XXI веке.

Политически мотивированная пропаганда с ее желанием нивелировать значение федеративного устройства для украинского государства и недопущение активизации тематики федерального устройства, даже на уровне экспертных кругов в публичной и медиасфере предложила заменить ее на децентрализацию, что является подменой понятий при решении насущных проблем украинского общества, которые так и не были решены за столетия развития украинской государственности, и следовательно, как и предсказывали многие эксперты – защитники федерализма, дало свои негативные плоды во время политико-экономического кризиса 2014–2016 годов и поставило украинское общество на грань гражданской войны. Решение проблемы интеграции Донбасса в Украине при последних политизированных решениях нашего парламента невозможно даже при идее децентрализации. Вопрос ставится ребром – только необходимая федерализация способствует сохранению украинской территориальной целостности, в то время, как любые другие действия приведут к дальнейшему отделению Донбасса от Украины, и как следствие – трагическая деградация украинского промышленного комплекса, работа которого невозможна без Донбасса, что приведет к дальнейшему усилению экономического кризиса и падения ВВП. Необходимость наличия возможностей у субъекта федерации права выбора в стратегических вопросах для государства в целом является залогом становления демократии в государстве.

Исходя из вышеприведенных данных, мы приходим к идее о том, что любая де-юре децентрализация продвигаемого некомпетентными, политически безграмотными деятелями, которые не смогли изучить данную проблематику, является утопической, заранее невыполнимой и не дает никаких результатов в нынешней ситуации, а приводит к дальнейшему расколу в украинском обществе, то есть, не достигнет поставленных целей, если не будет нести в себе де-факто федерализацию.

Продвижение идеи бикамерного, двухпалатного парламента также уходит корнями в 1991 г., а именно, получение независимости Украины. Экспертное сообщество и политологи

М.Б. Погребинский и В.В. Медведчук продвигали положительную сторону идеи двухпалатного парламента еще в начале 2000-х. Данные идеи предлагали создание нижней палаты депутатов, где народные представители будут избираться прямым голосованием по открытым спискам и верхние палаты регионов – по мажоритарной системе: по 3 депутата от региона (совет федерации или сенат). Данная идея также несет в себе необходимость проведения нового политико-территориального деления Украины ради сокращения бюрократического аппарата и уменьшения расходов Государственного бюджета на парламента, так как количество депутатов в обеих палатах будет уменьшено в два раза по сравнению с нынешней ситуацией.

Отдельно необходимо учесть печальный опыт игнорирования результатов референдума 2000 года со стороны Верховной Рады и украинского истеблишмента. Противодействие высказанной воли народа обернулось последовавшей через 14 лет катастрофой в виде угрозы гражданской войны [2].

Унитаризм в Украине исторически проблематичен, он выходит из идеологии украиноцентризма, которая заложила еще в 1991 году неразрешимые проблемы при данном политико-территориальном устройстве и официальной идеологии, в частности, узурпации власти центром, борьбе региональных элит за власть на киевский престол, и как следствие данной борьбы – деградация развития регионов, усиление коррупции и клановости в политическом истеблишменте, в столь сложном многоконфессиональном и этнически разнообразном государственном образовании, как Украина, что губительно для государства, в котором, исходя из идеологии части украинских элит и запросов на это части радикального электората – идеология националистической этнократии, так как это ставит под вопрос успешное строительство независимой государственности в Украине и ведет к дальнейшему обществу расколу в Украине [3, с. 6–12].

Югославские войны выступили кровавым конфликтом в новейшей истории человечества со времен 2 мировой войны. Такие результаты кризиса в Югославии, как распад государства и безостановочные этноконфессиональ-



ные конфликты целого ряда регионов с нарушениями и дискриминацией прав этнических, религиозных меньшинств, должны служить украинскому народу предостережением от дальнейшей эскалации конфликта и превращения в югославскую кровавую мозаику. Однако ряд заключенных межнациональных соглашений при посредничестве мировых грандов геополитики смогли сдержать дальнейшее разрастание конфликта и предотвратить «сомализацию» когда-то богатого региона западных Балкан.

Дейтонские соглашения ознаменовали конец боснийской фазы конфликтов, заключенных в 1995 году сторонами конфликта под давлением мировых сверхдержав, гарантирующих выполнение взятых на себя обязательств. Результатом договоренности стало формирование, имеющее нейтральный статус, многонациональной и многоконфессиональной конфедерации, состоящей из двух энтитетов: Федерации Боснии и Герцеговины и Республики Сербской. Общей столицей осталось Сараево. Босния и Герцеговина имеет сложную систему власти, учитывая интересы трех государств образующих народов. Гражданин Республики Босния и Герцеговина может быть гражданином как объединенной Республики, так и одного из двух образований.

Сербы получили 49% территории, боснийцы и хорваты – 51%. Де-факто данный механизм этого государственного образования конфедеративного образца представляет собой союз двух самостоятельных территориальных образований, пользующихся почти всеми преимуществами независимых государств в управлении и проведении местной политики. Над двумя энтитетами стоят единственный Совет министров и Президиум. Функции главы государства передавались Президиуму, состоящему из трех человек – по одному от каждого народа.

Законодательная власть должна была принадлежать Парламентской скупшине, двухпалатного парламента, состоящей из Палаты народов и Палаты представителей. Треть депутатов избирается от Республики Сербской, две трети – от Федерации Боснии и Герцеговины, то есть, распределение квот – в равной степени трем основным

этносам республики. При этом вводилось «вето народа» от любого из трех этносов: если большинство депутатов, избранных от одного из трех народов, голосовали против того или иного предложения, оно считалось отвергнутым, несмотря на позицию других двух народов. Таким образом, энтитеты получили право вето любых неприемлемых законодательных инициатив, потенциально продвигая их оппонентами и способных ущемить законные права нацменьшинств. В то же время, благодаря предпринятым усилиям, сторонам удалось добиться взаимовыгодного сосуществования в рамках единого государства и найти определенные объединяющие факторы. В целом полномочия центральных властей, по соглашению, были весьма ограниченными. Реальная власть передавалась органам Федерации и Республики Сербской [4].

Таким образом, была проведена необходимая в Югославии, в рамках так называемой децентрализации де-факто, федерализации власти на местах, что способствовало развитию провинций и абстрагированию от столь болезненной проблемы межнационального кризиса. Вся система должна была работать под наблюдением Верховного представителя по Боснии и Герцеговине. Таким образом под необходимым давлением ранее нерешенный конфликт было возможно заключить в рамки закона и права. По мнению многих экспертов в области конституционного права, Дейтонское соглашение заложило основу конституционного устройства Боснии и Герцеговины, которое сохраняется и по сей день [5].

Созданная ими система считается громоздкой и малоэффективной, но до восстановления взаимного доверия между тремя народами ее отмена запрещена. Подобная вещь, согласно нашему глубокому убеждению, была бы просто необходима Украине, как минимум, в среднесрочной перспективе.

Нужно подчеркнуть, что в рамках Украины можно использовать один объединяющий фактор, использовать в полной мере возможности общественного института, способного минимизировать напряжение сторон, умиротворить общество и способствовать дальнейшей эскалации гражданского конфликта в Украине. Данным консолидирующим фактором общества как

большой Украины, так и самопровозглашенных республик Донбасса, может выступать наша общая историческая религия – православие, выбранное населением наших территорий 1027 назад. Украинская православная церковь является главным институтом, представляющим православие, она – единственная каноническая правопреемница той церкви еще со времен Владимирова крещения, единственная конфессия Украины, прихожане которой равномерно распределены по всей территории Украины. Следует учитывать тот фактор, что православие, как национальная и историческая религия Украины, к которой себя относят более 80% украинцев, является единственным средством обоюдного умиротворения конфликтующих лагерей, а УПЦ является основной конфессией как жителей Донбасса, так и основной части граждан Украины, более 60% сторонников по стране. К сожалению, тот миротворческий потенциал, который она имеет, еще не реализованный из-за нежелания определенных политических группировок к консолидированному умиротворению конфликта при совместной работе с церковью.

Вместо этого практически в течение двух лет мы являемся свидетелями неоднократных провокационных действий, нарушающих этно-конфессиональный баланс и межрелигиозный мир в Украине. Череда провокаций, связанных с незаконным отжимом церковной собственности основной украинской религиозной конфессии, а также провокационные телепередачи по ряду телеканалов способны внести раскол в украинское общество и продолжить заказные действия по нивелированию миротворческого потенциала УПЦ, что может привести к повторению югославского сценария, то есть, трансформации конфликта с политико-идеологического поля в религиозное, что грозит дальнейшей дестабилизацией. Принятие в проект умиротворения Украины аналогичный Дейтонскому соглашению договор должен учитывать и украинские реалии, а это – религиозную монолитность при политико-идеологической разобщенности. Данный фактор следует использовать, как потенциальную скрепу в воспроизведении территориальной целостности в Украине.



Стоит учесть, что украинская православная церковь постоянно прилагает немало усилий для сохранения мира и согласия между церквями и религиозными организациями в Украине. В последние время в СМИ неоднократно появляются сообщения, которые существенно искажают позицию церкви по ситуации в Украине, что необходимо расценивать, как попытки искусственно противопоставить УПЦ обществу.

В настоящее время и церковь, и государство, и гражданское общество должны приложить максимум усилий для преодоления этого тяжелого кризиса. Исторический опыт свидетельствует, что конфликты на религиозной почве, как правило, являются наиболее тяжелыми и кровопролитными. Они глубоко отражаются на судьбах стран и народов. Природоведение последствий религиозных конфликтов может длиться не одно десятилетие. Поэтому сегодня необходимо приложить максимум усилий для сохранения межконфессионального и межрелигиозного мира в Украине.

При рассмотрении боснийской концепции приходим к выводу, что Минские соглашения имеют достаточный потенциал стать необходимым рычагом к осуществлению конституционной реформы Украины. Согласно минским договоренностям в стране будет проведена конституционная реформа, в соответствии с которой регионам Донбасса, ныне не подконтрольным Украине, будет предоставлена возможность автономии. Вынесение вопроса по возможности федерализации Украины на референдум в нынешних политических условиях вследствие общественного накала по данной тематике и длительной пропаганды, направленной на маргинализацию приверженцев федеративного устройства, считаем невозможным. Данный вопрос должен быть политическим решением украинского истеблишмента при содействии авторитетных международных организаций. В частности консолидированной позиции Совета безопасности ООН. Только последовательные действия способны понизить градус внутри украинского конфликта.

Стоит учесть также международно-политическую оценку данным потенциальным перспективам. Бывший

президент Франции Жиска д'Эстен считает, что для определения параметров реформы Украинского государства должна быть созвана международная конференция. Трансформация соглашений по Украине, весьма вероятно и возможно, была бы желательна, как единственная возможность мирного урегулирования. В таком случае повторился бы опыт «боснийского диктанта», когда заместитель госсекретаря США Ричард Холбрук продиктовал в Дейтоне условия новой послевоенной жизни участникам конфликта в Боснии и Герцеговине.

Выводы. Исходя из вышеперечисленного, мы приходим к выводу, что продвижение идей федерализации Украины является необходимым условием для сохранения целостности Украины и всецелого развития регионов страны.

Идея федерализации Украины по боснийским лекалам возможна лишь при всецелом соблюдении Минских соглашений и активизации Украинской православной церкви.

Необходимо осознать, что только под принуждением всех основных внешнеполитических фигурантов украинского кризиса возможно достижение мира, реализация потенциально новых договоренностей (или выполнения Минских соглашений) и дальнейшее эволюционное развитие территории Украины.

Список использованной литературы:

1. Грушевский М.С. Иллюстрированная история Украины. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.razym.ru/naukaobraz/istoriya/204861-mihail-grushevskiyillyustriro-vannaya-istoriya-ukrainy.html>.

2. Мнение Венецианской комиссии о референдуме–2000. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)011-e).

3. Федерализм, как концепция и модель общественного, государственного развития. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2012/7/Medvechuk.pdf>. – С. 6–12.

4. Дейтонские соглашения. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_yugoslavia.shtml.

5. Насонова С.А. Проблемы мирного урегулирования конфликта в Боснии и Герцеговине // Диссертация. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/problemy-mirnogo-uregulirovaniya-konflikta-v-bosnii-i-gertsegovine-1992-1995-gg>.

6. Минские соглашения. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.osce.org/ru/home/123258?download=true>.