

Сергей Власов и Валерий Поповкин

ПРОБЛЕМА РЕГИОНАЛИЗМА В СТРУКТУРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ПОЛИТИКЕ УКРАИНЫ

Государство или общество - дилемма приоритетов развития в конце XX в.

Вообще государство в том виде, в каком мы его знаем, возникло в начале нового времени. Сейчас оно находится в конце своей истории. Этот общий вывод Джона Лукача (1) гармонирует с выводами малоизвестной миру киевской научной школы политологии, прогнозирувавшей в начале 90-х годов нарастание конфликта между государством и обществом.

Государство долгое время безальтернативно играло свою роль выразителя и представителя интересов развития общества. При этом формула позитивного развития не нуждалась в уточнениях: укрепление институтов государства было синонимом прогресса, а понятие "безопасность государства" стало синонимом понятию "безопасность развития".

Рубеж 60-70-х годов XX столетия отмечен вершиной развития всех институтов государства и появлением первых признаков их кризиса. Тогда впервые были поставлены под сомнение все сильные стороны разъединения и отгораживания народов друг от друга, чем, собственно, и занимаются государства с их институтами границ, гражданства, идеологией, армией. В это время Европа вступила в период, получивший название "разрядка". Вопрос объединения интересов развития всего человечества, существовавший до тех пор как философская идея, был поставлен в плоскость конкретной политики.(2)

Отношения между государствами стали нуждаться в принципах, нормах и созданных на их основе международных институтах, которые не примиряют их интересы, подразумевая тем самым их противоположность, а отражают их нарастающее единство. Из абстрактной такая потребность в 70-х годах стала конкретной политической проблемой, которая не могла эффективно решаться на основе существующих институтов международного сотрудничества, таких, как нереформированная ООН. Структура и технология действий последней основываются на принципе наличия противоположных интересов и направлены на нахождение возможностей их сопряжения в международной политике.

Проявлением общности коренных интересов развития стало создание в 1975 г. СБСЕ (позже - ОБСЕ), уровень взаимодействия участников в котором стал гораздо выше, чем в ООН. Были разработаны ставшие действительным прорывом в технологии международной жизни "десять принципов Хельсинки", которые функционально стали носить наднациональный характер. Это было первое в международной практике событие, когда государство как институт ограничивало часть своих исконных компетенций, связанных прежде всего с важнейшими для него функциями наращивания собственной территории.

При этом реализовывалось две функции.

1. Закрепление незыблемости состояния границ ограничивало компетенцию отдельных государств и самого государства как института. Каждое государство при этом получало гарантию отсутствия угрозы своим компетенциям со стороны другого государства.

2. Но это же ограничение государственных компетенций относительно неприкосновенности его границ и неизменности его территории формально ставило барьер на пути дезинтеграционных процессов внутри государства, его распада на основе внутренних причин, не связанных с действиями другого государства. То есть барьер на пути тенденций к регионализации политической жизни.

Правда вопреки принятым нормам СБСЕ-ОБСЕ процесс снижения роли государства продолжался и продолжается, убедительно демонстрируя свою глобальность. Распались СССР и восточный военно-политический блок, развиваются интеграционные надгосударственные процессы на западе Европы. В этой ситуации и ОБСЕ и ООН стоят перед дилеммой: трансформировать свои функции в сторону надгосударственных или пытаться играть на консервирующей роли традиционного государства.

Изменяющаяся роль институтов государства в международной политике логично должна сопровождаться коренными изменениями в отношении к ним и в структуре, и в приоритетах внутри самого государства. Многие из того, что ранее считалось основой развития, например институт суверенитета и принцип нерушимости государственных границ, может сейчас не только не способствовать развитию, а находиться в прямом с ним противоречии и действовать как дестабилизирующий фактор.

Поэтому на передний план в политике все больше выдвигается проблема регионализма или сепаратизма. Первый термин предпочитают те, кто за распадом СССР, ЧССР, Югославии видит закономерный процесс трансформации государства как института. Второй - те, кто в этом распаде видит субъективную ошибку (в случае с СССР) "беловежцев" и ожидает, что с политическим падением последнего из них, Б. Ельцина, проблема восстановления в каком-то виде бывшего государства решится сама собой. К числу последних, сами того не подозревая, относят себя своими действиями и те, кто выступает за воссоздание в новых государствах Европы таких же сильных институтов классического государства, какими они были у СССР (статус границ, армия и т.д.).

Между тем трансформация института государства, определяющая интеграционные перемены на Западе и дезинтеграционные на Востоке, заставляет пересматривать критерий доминирования роли государства в развитии. А это означает, что очень часто внутривнутриполитический сепаратизм является не чем иным, как попыткой территориального осмысления своих интересов развития, такой же, как реализация подобных прав на уровне бывших республик СССР.

И если интересы традиционных институтов государства уже не определяют глобальную международную политику, то почему они должны быть незыблемы во внутривнутриполитических приоритетах? Целесообразнее увидеть новую глобальную тенденцию и проанализировать парадигму: проходит время ориентации на государство и его институты как основную ценность не только в международной жизни, но и во внутривнутриполитических приоритетах, приходит время регионов и территорий.

Факторы регионализации Украины

а) Этноисторический и религиозный факторы

Процесс формирования территории Украины завершился в 1954 г., а процесс трансформации ее государственности - в 1991 г., когда она стала независимой. Отдельные части нынешней государственной территории Украины длительное время находились в составе других государств. С XIII по XVII столетие, после падения Киевского государства, этнические украинские земли захватывались и неоднократно перераспределялись монголо-татарским государством Золотая Орда, Крымским ханством, Турцией, Венгрией, Молдавским княжеством, Польшей и Литвой. Образованное в XVII в. Украинское государство также не смогло удержать свою государственную территорию, распавшись в результате гражданской войны на Правобережье и Левобережье. Со временем территория Украины была в очередной раз перераспределена между Российской империей, Польшей и Османско-Турецкой империей. Накануне 1917 г. все украинские земли находились в составе двух империй: Российской (80%) и Австро-Венгерской (20%). В 1917-1920 гг. в результате драматической борьбы, участниками которой были Украинская народная республика во главе с Центральной радой, Украинская народная республика во главе с ЦИК Советов, Западно-Украинская народная республика, Донецко-Криворожская советская республика, Республика Кубанский край, ряд других государственных образований, в том числе в Крыму, образовалась

Однако и после образования Советской Украины, вошедшей в состав СССР, часть украинских земель продолжала находиться в составе Румынии, Польши, Чехословакии, а после 1939 г. - Венгрии. Лишь накануне Второй мировой войны и по ее результатам Украине в составе СССР были возвращены земли общей площадью более 150 тыс. км², т.е. четверть нынешней государственной территории Украины.

Близко к этноисторическому примыкает регионализм, имеющий религиозные корни. При этом большее влияние в политике может иметь не глобальное размежевание конфессий по линии существования доминирующих на Украине двух церквей - православной и греко-католической, - а присоединение церковного фактора к той или другой стороне в проявлениях этнического регионализма, т.е. локальное соединение в отдельных регионах этнического и религиозного факторов регионализации, значительно усиливающих регионалистский эффект.

В качестве примера можно привести стимулирование церковного регионализма закарпатских русинов, которые при поддержке со стороны Венгрии и Словакии выступают за создание самостоятельного государства русинов на территориях нынешних Венгрии, Украины, Словакии, Польши и части бывшей Югославии. Своей ближайшей политической целью они ставят обретение Закарпатской областью статуса автономии.

Религиозный компонент здесь вполне естествен, поскольку в этой области действуют 1404 религиозные общины 22 конфессий с колоссальным имуществом и недвижимостью, практически полностью и безвозмездно переданными им государством.

В последнее время отмечается значительное сближение на политическом уровне русинских лидеров и местной греко-католической церкви (357 общин, пять монастырей). Значительной поддержкой сепаратизма в регионе стало послание папы Иоанна Павла II "русинам-украинцам Закарпатья" в адрес епископа Ужгородско-Мукачевской епархии УГКЦ. Если учесть, что название "русины" официально не существует - оно не зарегистрировано как название нацменьшинства и пока не признается украинским государством, - опасения официальных властей относительно стимулирования русинского сепаратизма по церковным каналам имеют под собой почву. Понятна и их озабоченность возможностью повторения этой ситуации в случае с региональными выступлениями венгров, румын, поляков и особенно крымских татар.

Длительное вхождение отдельных частей территории Украины в состав различных государств сформировало существенные языковые, культурные, религиозные различия между регионами Украины, различия в мировоззрении и ментальности населения. Многообразные политические силы, действующие на отдельных территориях Украины, по-разному видят пути ее дальнейшего развития, государственного устройства, экономического строя, внешнеполитическую и внешнеэкономическую ориентации. Полиэтничность на Украине имеет двойное проявление.

1. Существуют территории с группами компактного проживания этнических меньшинств, с доминированием над всем остальным населением (русские в Крыму, Донбассе, Одессе; румыны, венгры, русины, поляки в западных и северо-западных регионах) и без доминирования (крымские татары, немцы в Крыму, немцы в южных регионах и др.).

2. Регионы, где доминируют украинцы, в своем большинстве являются полиэтничными. Наиболее показательны Закарпатье, где 78% украинцев, 13 - венгров, 4 - русских, 2,4 - румын, 1 - цыган, 0,7 - словаков, 0,3 - немцев, 0,2 - евреев, 0,2% белорусов. Наиболее мозаичными в этническом отношении регионами сегодня являются Юг и Восток Украины: Крым, Одесская, Николаевская, Херсонская, Луганская и Донецкая области.

При таких исторических факторах и в условиях глубокого социально-экономического кризиса сохраняются, а в отдельных регионах усиливаются тенденции, таящие в себе потенциальное

стремление к территориальной дезинтеграции. Факторами дезинтеграции с этническим компонентом являются:

- значительная активизация на отдельных территориях (Автономная республика Крым, Закарпатская и Черновицкая области) политических сил, действующих под лозунгами сепаратизма и ирредентизма;
- обострение религиозного противостояния различных конфессий, которое в сочетании с другими факторами имеет форму межрегиональных противоречий;
- усиление деструктивного влияния на межрегиональные отношения искусственно обостренного языкового вопроса;
- неравномерность процессов политического развития отдельных территорий, порождающая и обостряющая межрегиональные противоречия на основе дифференцированного отношения больших масс населения к событиям в истории Украины, ее символике, выбору внешней политики и стратегических союзников.

б) *Экономический фактор*

Не менее, чем этнический, для Украины имеет значение экономический фактор регионализации. Во многом он переплетается с первым и определяется как характером исторически сложившихся экономических связей регионов Украины с регионами сопредельных государств, так и желанием регионов самостоятельно решать проблемы экономической жизни без тесной привязки к центральной власти. Его развитию способствуют:

- наличие высокого уровня теневой экономики, которая, по официальным оценкам, составляет до 60% общего объема экономической активности;
- сохранение значительного разрыва в уровнях социального и экономического развития между отдельными регионами, который стимулирует неудовлетворенность более богатых территорий несправедливым, с их точки зрения, распределением национального дохода государства;
- стихийная, спонтанная регионализация функций государственного управления и принятия решений в социально-экономической сфере после выборов местных Советов и их председателей при отсутствии правовых актов, определяющих компетенцию и статус новоизбранных органов власти;
- слабость и продолжительная незавершенность процесса становления статуса и компетенции центральных органов государственной власти на Украине (парламент, президентские структуры, Кабинет министров). Принятая 28 июня 1996 г. Конституция Украины и ранее Закон о местном самоуправлении далеки от реализации. Это одна из причин того, что местные элиты тех территорий, экономикой которых в советские времена руководили преимущественно из Москвы, не признают авторитета нового центра, подвергают сомнению способность киевских органов власти построить собственное государство и вывести экономику из кризиса;
- низкий уровень внутренней кооперированности производства отдельных территорий в пределах Украины на фоне преимущественно односторонней внешней направленности хозяйственных связей, особенно на Россию;
- отсутствие до принятия Конституции Украины правового механизма бюджетного регулирования, которое осуществлялось преимущественно на основе двусторонних договоренностей отдельных территорий и Центра;
- отсутствие эффективных правовых актов, которые бы разграничивали компетенцию территорий и

Центра в сфере управления экономикой.

Как этнический, так и экономический регионализм существуют на Украине в двух видах.

1. Регионализм с тяготением к исторической родине или к эффективным экономическим связям. В этом случае присутствует тяготение к территориальной интеграции с сопредельными государствами. Ярким примером этого являются территориальные притязания Румынии к Украине.

2. Регионализм, не имеющий направленности на определенное государство. Наиболее ярким примером этого может быть крымскотатарский регионализм в настоящем и западноукраинский в будущем.

Первый вид чреват проблемами с сопредельными государствами и таит в себе опасность тактического характера. Второй порождает мощную тенденцию к федерализации и имеет стратегически дестабилизирующую силу.

Альтернативы унитаризму и федерализации

Независимая Украина - унитарное государство. В ее состав входят 24 области и два города республиканского подчинения - Киев и Севастополь. Кроме этих административно-территориальных единиц в составе Украины находится Автономная республика Крым.

В процессе разработки и принятия Конституции развернулись дискуссии относительно возможных изменений формы государственного и территориального устройства Украины. Сохранить на Украине унитарное государство или избрать путь, ведущий к федерализации, - проблема, острота которой после принятия Конституции спала, но которая продолжает оставаться актуальной.

Точка в этой дискуссии, хотя бы на время, поставлена в ст. 2 Конституции, в которой говорится, что "Украина является унитарным государством".⁽³⁾ Государственная аргументация исходит из необходимости решения специфических для государства задач. Одна из них - консолидация украинского народа, поскольку достижение национального и политического единства сегодня является одной из наиболее острых проблем украинского государства. Унитаризм в условиях Украины - это и гарантия обеспечения территориальной целостности, нерушимости государственных границ. Важное значение такое государственное устройство будет иметь и для обеспечения территориального верховенства государства. Унитарное устройство позволит осуществить мероприятия по укреплению центральной власти, которая продолжает оставаться слабой. Унитаризм воспринимается и как средство противодействия тенденциям сепаратизма и ирредентизма.

Особое значение унитаризм может иметь в переходный период для решения задач экономической трансформации на Украине как средство для осуществления единой государственной экономической политики по достижению не только политического, но и экономического суверенитета, как механизм формирования новой системы рациональных и диверсифицированных хозяйственных связей без ориентации только на одно государство, осуществления структурной перестройки, как мощный рычаг осуществления на всей территории страны единой политики в области отношений собственности.

Известно, что в мире существует только 21 федерация, остальные государства - унитарные. Для мировой практики было бы уникальным случаем, если бы унитарное государство по инициативе центрального правительства было превращено в федерацию.

Негативные для Украины последствия федерализации связывают с тем, что:

а) она имеет пока очень слабую власть в Центре, многие ветви власти еще до конца не сформированы, например отсутствует Конституционный суд. Федерализация в этом случае может

приобрести собственную инерцию, что вообще может поставить под вопрос существование Украины как государства;

б) существующие элементы федерализации, связанные с Крымом, доказывают опасность развития по варианту "а";

в) фактор экономической регионализации, как в случае с планами объявления Закарпатской области свободной экономической зоной, может неконтролируемо перерасти в фактор федерализации и быстро стимулировать процесс распада государства;

г) федерализация могла бы поднять и вопрос о столице, на которую может претендовать Харьков;

д) очень важным фактором является то, что, имея общую протяженность границы 8215 км, Украина заключила договор о признании границ только со Словакией и Польшей; таких договоров нет с другими сопредельными государствами - Россией, Белоруссией, Молдавией, Венгрией, Болгарией. Вместе с тем на границах со всеми этими государствами проживают этнические группы, тяготеющие к своей титульной нации.

Как видно, федерализм несет для Украины больше проблем, поэтому она и обратилась к унитаризму.

Федеративное устройство могло поставить под угрозу сохранение территориальной целостности, территориального верховенства государства, резко стимулировать все региональные тенденции, в том числе и связанные с реанимацией давних противоречий между отдельными регионами, возникновением проблем перераспределения территорий, что совершенно очевидно привело бы к расколу Украины и потере ее государственности.

Основными аргументами федеративного устройства на Украине являются следующие. Описанные выше различия между отдельными регионами Украины, например Крымом, Донбассом, с одной стороны, и Галичиной - с другой, являются настолько существенными, что сохранение унитарного устройства не позволяет учитывать эту специфику и ведет к игнорированию центральной властью специфических интересов территорий. Это касается вопросов языка, истории, культуры, религии и не в последнюю очередь экономики и экономических связей. Важным аргументом экономического характера в пользу федерализма является то, что в унитарном государстве осуществляется несправедливое по отношению ко многим регионам, особенно индустриально развитым, перераспределение национального дохода, бюджета. Кроме того, значительное расширение экономической самостоятельности регионов является предпосылкой перехода к рыночному хозяйству. Такая самостоятельность может быть достигнута лишь при условии перехода к федеративно-земельному государственному устройству Украины.

Крымская проблема на Украине: карлик, способный взорвать все

Статус Крыма - это особый вопрос сейчас, который грозит еще более обособиться в будущем. Нынешняя трактовка места Крыма в политической системе Украины как автономной республики является уже сейчас компромиссом. Значительное влияние в Крыму имеют политические силы пророссийской ориентации, отстаивающие создание на полуострове независимого государства, которое строило бы свои отношения с Украиной на основе государственного договора. Другими словами, речь идет о переходе сначала к конфедеративным связям Крыма с Украиной, а затем и к полному оформлению самостоятельной крымской государственности. По такому сценарию создание самостоятельной крымской государственности, с точки зрения лидеров этих сил, откроет правовые возможности для объединения Крыма с Россией.

Тем не менее представляется, что русский сепаратизм в Крыму во многом себя исчерпал. На политическую арену все более определенно выступает крымскотатарский сепаратизм, который гораздо более радикален в своих действиях. В основе он имеет межрелигиозный характер и

является проявлением исламского фундаментализма. В настоящее время 400 тыс. крымских татар, живущих в Крыму, собираются увеличить свою численность до 2 млн. за счет родственников из Турции.

Известны и турецкие интересы относительно Крыма. Предметом конкретной турецкой политики является расширение экономического (через сеть банков и коммерческих структур с турецким капиталом), а затем и политического присутствия в Крыму. На этой почве в начале 1996 г. произошло резкое охлаждение отношений между Турцией и Украиной. Для последней стала откровением напористость, с которой Турция продвигается в Крым. По степени реальности угрозы турецкий сепаратизм уже сравним с русским. Украина оказывается между двух огней на фоне того, что в России отсутствует понимание исламской угрозы в Крыму и продолжается муссирование крымской проблемы в антиукраинском контексте. В результате оказывается, что для Украины Турция и Россия в этом смысле находятся "в одной лодке".

В этой мутной воде Меджлис крымскотатарского народа, умело разыгрывая карту, завоевывает позицию за позицией. В решениях III курултая формально осуждается русский сепаратизм в Крыму, но поскольку Украина обвиняется чуть ли не в проведении "геноцида" в отношении крымских татар, последние угрожают переходом на российскую сторону, если она не признает политические права Меджлиса и не включит его в структуру органов государственной власти.⁽⁴⁾

В результате Украина должна, исходя из реалий, просчитывать возможность и такого варианта развития событий в ближайшей перспективе: 1) через турецкую поддержку Меджлис провоцирует активизацию политического неповиновения крымских татар, о которой он уже заявил, и начинает террористические акции; 2) Россия в этих условиях может иметь формальный повод объявить Крым зоной своих жизненных интересов и посылать войска для защиты русских и русскоязычного населения, которых в Крыму большинство; 3) в результате в конфликт ввязывается Турция при поддержке НАТО, и мир получает конфликт гораздо более опасный, чем чеченский.

Поэтому рациональное разрешение проблемы крымского сепаратизма может лежать только в юридическом и политическом поле Украины. Ибо российское политическое присутствие в Крыму Турция через Меджлис также встретит акциями дестабилизации.

Для полноты картины следует указать на то, что национально-патриотические силы Украины, особенно их праворадикальное крыло УНА-УНСО, отстаивают идею об ошибочности создания крымской автономии и предлагают сделать ее обычной областью Украины. Политическая абстракция - наиболее мягкая оценка этого проекта, осуществление которого развязало бы уже сегодня начало вышеописанного сценария.

Тенденции централизации и децентрализации государственного управления

Централизованную систему управления Украина унаследовала от СССР. Советская Украина как государственное образование в составе СССР имела лишь региональные по статусу органы государственного управления. Это касается как статуса бывшего Верховного совета, так и Совета министров. Украина не имела собственных систем - банковской и денежной, судебной, организации местной власти, собственных вооруженных сил, пограничных войск, таможни. Не имела она и собственной экономической, в том числе и региональной, политики, являясь в этом смысле конечным образованием в системе, не подлежащим дальнейшей регионализации. Таким образом, Украина как государство в отличие от России не получила в наследство сформированного государственного Центра. И это важная черта, которая отличает процесс формирования новой власти. Большинство институтов центральной власти Украины были сформированы или существенно реформированы уже после провозглашения независимости. Необходимость осуществления рыночной трансформации и связанной с этим децентрализации на Украине совпала по времени со становлением институтов собственной государственности. Процесс становления таких институтов, определения их функций и компетенции на Украине еще не завершился, даже имея в виду принятие Конституции и существование Закона о местном самоуправлении.

Поэтому мероприятия по централизации в сфере государственного управления Украины предусматривают завершение формирования институтов государственного управления и налаживание эффективного исполнения своих функций этими институтами. Конституция провозглашает "объединение централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти" (ст. 132). (5)

Пятилетний период до ее принятия характеризовался борьбой между высшими ветвями власти на Украине, с одной стороны, и между центральной властью и местными властями - с другой, за обладание полномочиями. В этих условиях верх всегда одерживал тот, кто действовал настойчиво и имел поддержку со стороны теневого бизнеса.

Как известно, Украина как государство возникла 24 августа 1991 г. Первый этап становления государственной власти характеризовался значительным вниманием к этому институту, высокой престижностью государственной службы. Во многом это было атавизмом прошлой системы СССР, когда авторитет чиновника был очень высок. Но уже после первого года независимости имидж государственной службы стал резко падать, что совпало с периодом хаоса в государственных структурах власти и отсутствием законодательной базы.

Авторитет государственной службы и, соответственно, государственной власти стал расти по мере юридического оформления ее статуса и прежде всего по мере приближения принятия Конституции. Начавшись в конце 1995 г., обратный приток квалифицированных кадров в государственные властные структуры из сферы мелкого и среднего бизнеса продолжается до сих пор и набирает силу.

Конституция закрепила новое соотношение между высшими ветвями власти в стране. Предыдущие пять лет президент лидировал де-юре и де-факто, и это ощущал парламент, постоянно пытавшийся бороться с ним за контроль над властными структурами. Острая борьба между ними в какой-то мере смягчилась подписанием в 1995 г. конституционного договора, который позволил президенту:

- сформировать единую систему исполнительной власти и подчинить ее себе, создав структуру администраций и глав администраций;
- заложить основы размежевания полномочий центральных и местных органов власти;
- разделить компетенцию местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Президент сумел создать и сконцентрировать под своим контролем основы исполнительной власти. В соответствии с Конституцией вся эта система контроля переходит от него к премьер-министру. Это стало неожиданностью для самой структуры власти. Л. Кучма, будучи президентом, сумел подчинить себе исполнительную ветвь, осуществляя контроль над государственным бюджетом, сейчас же он отдал все права формирования и исполнения госбюджета главе правительства. Теперь, после передачи полномочий премьер-министру, президент изолирован от принятий решений в области экономики, и это должно привести в ближайшем будущем к значительным изменениям в отношениях между ветвями власти и в структуре исполнительной власти в стране. Несмотря на декларирование принципа равновесия и распределения власти, доминирующей фигурой должен стать премьер-министр, т.е. тот, кто контролирует экономику страны. Президенту отдается представительская функция и вся сфера внешней политики.

Украину ожидает период укрепления центральной власти, что заметно проявляется уже в последнее время, и должно усилиться в связи с принятием Конституции. Это сопровождается появлением и ростом различных структур исполнительной власти: только в 1995 г., по официальным данным, количество служащих в госаппарате увеличилось на 8%. Затраты на содержание органов государственной власти возросли с 0,57% ВВП в 1994 г. до 0,89 - в 1995 г. и до 0,9% в бюджете 1996 г. (6)

В 1996 г. начата работа над концепцией административной реформы. Одной из основных сфер ее внимания будет создание новой структуры управления госсектором в экономике. Государство предполагает само стать активным предпринимателем через так называемые казенные предприятия, основанные на общегосударственной собственности и обеспечивающие чрезвычайные государственные и общественные потребности, через хозяйственные общества со 100% государственного капитала, а также через паи и акции государства в уставных капиталах хозяйственных обществ.

Децентрализация государственного управления осуществляется в нескольких направлениях. Наиболее важные из них: делегирование центральным правительством части своих полномочий местным органам государственной власти (деконцентрация); делегирование государственных полномочий исполнительным органам местного самоуправления; перераспределение полномочий центрального правительства в пользу органов самоуправления регионов; развитие местного самоуправления. Особое место занимает расширение экономической самостоятельности и финансовой автономии административно-территориальных единиц (экономическая регионализация).

О расширении на Украине местного самоуправления свидетельствует делегирование государством полномочий исполнительным комитетам местного самоуправления. Кроме того, перспективным направлением децентрализации является перераспределение государством полномочий в пользу расширения компетенции региональных (областных, районных) органов самоуправления. В компетенции государства остается решение лишь тех проблем, которые имеют общегосударственное значение.

Наиболее перспективным и реальным в условиях Украины является развитие местного самоуправления в городах, селах и поселках. В городах Украины проживает 32 млн. человек из 52 млн. населения страны. Именно на уровне населенных пунктов возникает основная масса проблем, связанных с социально-бытовым и культурным обслуживанием людей, охраной окружающей среды, работой местного транспорта, жилищным строительством, землепользованием и т.д. Институт местного самоуправления как негосударственная форма организации власти и управления является наиболее приближенным к этим проблемам, заинтересованным в их решении, но он нуждается в государственной программе поддержки.

Области и регионализация экономического управления

Процесс распада СССР сопровождался стихийной регионализацией, которая продолжается и в новых молодых независимых государствах, включая Украину. На Украине наряду с центральными органами власти активными субъектами экономических отношений все больше становятся города и области.

Экономический потенциал страны в основном сосредоточен в Донецкой, Днепропетровской, Луганской, Харьковской и Киевской (вместе с г. Киевом) областях. На эти 5 из всех 25 регионов приходится 47% основных фондов страны. Если включить сюда Одесскую область, то в этих областях производится 60% промышленной продукции. Мировой опыт свидетельствует, что региональные колебания экономических и социальных индикаторов не могут превышать 20-40%, чтобы не вызывать дестабилизации в политике, а на Украине разница достигает 60-90%, усиливая процесс регионализации в экономической и, соответственно, политической сферах. Например, по уровню производства национального дохода на душу населения Запорожская область опережает Закарпатскую в 1,6 раза, а по ВВП на душу населения - в 1,8 раза. (7).

Наиболее яркий пример экономического регионализма - Донбасс. Формирование экономических, социальных, культурных компонентов его развития относится к началу XX в. В экономике региона господствующее место заняли угольная промышленность, металлургия и машиностроение. За последние 30 лет здесь появились предприятия химии, электроники, легкой промышленности, но 80% населения, как и ранее, занято тяжелым физическим трудом, в основном во вредных для

здоровья условиях. 30% населения проживает в непригодных для жизни строениях. Многие вообще не имеют жилья. По уровню люмпенизации Донбасс занимает первое место на Украине.

Социально-экономическая ситуация здесь определяется функционированием промышленного комплекса топливной, электротехнической, машиностроительной, металлообрабатывающей отраслей и характеризуется в настоящее время состоянием глубокого кризиса и спадом производства. Производство электроэнергии в Луганской области упало до уровня 30-летней давности, т.е. до уровня 1965 г. Кризис этой сферы в свою очередь вызывает цепную реакцию. Дефицит электроэнергии и повышение цен на нее сделали дорогими и просто неконкурентоспособными донецкие уголь и металл. По уровню развития Луганская область находится на уровне 1954 г., а по производительности труда - ниже 1940 г.

В этих условиях жители региона связывают возможность улучшения своего материального положения с интеграцией в российские экономические структуры, а затем и политическим ее оформлением, поскольку соседние российские регионы хоть и испытывают трудности, но уровень жизни в них значительно выше. В 1994 г. Донецкий и Луганский областные Советы провели референдум о статусе русского языка как второго государственного языка на Украине, об отношении к полному членству Украины в СНГ и о федеральном устройстве Украины. 90% населения ответили утвердительно на все эти вопросы. (8)

Другими регионами, где ярко проявляет себя в качестве дезинтегрирующего экономический фактор, являются также Крым и Одесса, где названные выше явления повторяются в другом сочетании.

Государственное регулирование процесса экономической регионализации возможно в двух вариантах. Первый характеризуется пассивным отношением к стихийной регионализации, к борьбе регионов против Центра за свои полномочия. Центр в этой борьбе не в состоянии удержать регионы в подчинении и будет вынужден постоянно отступать. Результатом является спонтанная, неконтролируемая регионализация, ведущая к политической дезинтеграции в государстве. Пример такой регионализации - практика СССР и нынешней России. Другой вариант, свойственный странам Западной Европы, связан с максимальным использованием положительных элементов регионализации. Предпосылкой этого является то, что Центр с самого начала вводит процесс регионализации в законодательное, правовое и тем самым контролируемое русло.

Украина пытается идти по второму пути, но результатом является некоторая эклектичность в действиях властей, вызванная, с одной стороны, несистемными попытками управлять экономической дезинтеграцией - с другой, неудовлетворенностью этими мерами в регионах.

Концепция государственной региональной экономической политики, проект которой одобрен Верховной радой еще в апреле 1995 г., предполагает в качестве основных направлений:

- создание благоприятных условий для развития предпринимательства и рыночной инфраструктуры;
- формирование и развитие специальных экономических зон и налаживание внешних связей приграничных регионов;
- осуществление децентрализации управления экономикой с учетом ее многоукладности и достижения оптимальных межрегиональных связей.

Можно назвать несколько правовых актов, которые направляют экономическую регионализацию в конструктивное русло. Это касается прежде всего указов президента - от 26 ноября 1993 г. "О делегировании Днепропетровской, Донецкой, Запорожской и Луганской областным госадминистрациям полномочий по управлению имуществом, которое находится в общегосударственной собственности", от 21 февраля 1994 г. "О дополнительных мерах по

делегированию Днепропетровской, Донецкой, Запорожской и Луганской областными госадминистрациям полномочий по управлению имуществом, которое находится в общегосударственной собственности", от 23 июня 1993 г. "О режиме открытой экономики Республики Крым", от 18 марта 1994 г. "О некоторых мерах для обеспечения исполнения городом Киевом функций столицы Украины", от 25 марта 1994 г. "О мерах по развитию сотрудничества областей Украины с соседними областями Российской Федерации", от 3 июня 1994 г. "О мерах по развитию экономического сотрудничества областей Украины с соседними приграничными областями республики Беларусь и административно-территориальными единицами республики Молдова" и некоторых других.

Интересы регионов в политике представляет созданный 20 сентября 1994 г. Совет регионов при президенте Украины.

Особое значение имеет проблема бюджетных полномочий Центра и регионов. Для Украины это наиболее сложная проблема. Принципы бюджетных отношений Центра и регионов в основном остались неизменными еще с советских времен. С другой стороны, приобретает популярность концепция "формирования бюджета снизу". Отдельные регионы делают попытки самостоятельного пересмотра принципов бюджетного регулирования в сторону их децентрализации. Киев воспринимает это скептически и, как правило, не поддерживает, что переводит активность регионов в этом направлении в теневую сферу.

Регионализм как проблема разграничения компетенций органов центральной и местной власти. Дискуссия в обществе

Перед последними выборами в Верховную раду Украины в начале 1994 г. представителей региональной идеологии и региональной элиты в общественном и политическом сознании страны однозначно считали негативным, дестабилизирующим потенциалом, оценивая его возможности получить в парламенте 20% мест. Во столько же оценивали возможности ставленников теневого капитала. При этом и первых и вторых называли одной командой, могущей контролировать до 40% мест в парламенте. В этом совпадали взгляды политических сил национал-патриотов, представляемых Украинской республиканской партией, Рухом, Конгрессом украинских националистов и др., и ортодоксальных левых от коммунистов и социалистов.

В начале 1995 г. этот конфликт регионалов и центристов вылился в противостояние президентской и парламентской ветвей власти. Оказалось, что регионализм на Украине во многом носит экономический характер и объединяет интересы региональных экономических лидеров с интересами вышедшей из них команды президента Л. Кучмы. Это сторонники экономических реформ "снизу". Им противостояли сторонники спикера парламента А. Мороза, видевшего возможности экономического реформирования только "сверху" по общей команде. За первыми стояли слои производителей, за вторыми - слои бюрократии и управленцев всех уровней.

На переломе 1993-1994 гг. противостояние достигло своего апогея и вылилось в ожесточенную парламентскую дискуссию о государственном устройстве Украины. Позиция первых была представлена в президентском проекте Закона о государственной власти и местном самоуправлении на Украине (9). Позиция последних - в многочисленных рефлексивных комментариях А. Мороза и его коллег, не представивших, тем не менее, своего, сравнимого по разработанности с президентским, предложения.

Дискуссия завершилась относительной победой регионалистов, и за последующие три года на Украине проведено уже три реформы местной власти. Но парламентская дискуссия как бы перешла в сферу практической политики, и все три реформы не привели к формированию эффективной системы исполнительной власти. Конституция является некоторым отступлением от принципов регионализма и станет, очевидно, началом нового этапа реформирования вертикальной власти.

В этой связи наиболее острым является вопрос о правовом статусе местных Советов. Левые

отстаивают идею придания местным Советам статуса органов государственной власти. Мотивируется это тем, что на Украине еще не созданы социально-экономические условия для реализации местного самоуправления. Вертикаль власти, таким образом, должна быть сформирована на основе восстановления единой системы Советов как органов государственной власти. Этот подход в политике обязательно несет в себе угрозу отхода от принципа разделения властей. Для того чтобы в системе Советов появилась настоящая вертикаль подчиненности, должна быть также восстановлена и однопартийная система, и конституционная норма о руководящей роли партии. Выбор такой модели организации местной власти является попыткой возвращения к тоталитарной форме государственного управления, что означало бы отказ от экономических реформ и вызвало бы резкий кризис в социально-политической сфере.

Политические силы центристской ориентации отстаивают курс на продолжение развития на Украине местного самоуправления и сохранения за местными Советами статуса органов местного самоуправления. Предлагаются меры по повышению эффективности функционирования этого института за счет создания его собственных - экономических, финансовых и социальных - структур, четкого определения правового статуса территориальных коллективов, учреждения муниципальной собственности и отделения местных бюджетов от бюджета государственного. Дальнейшее развитие местного самоуправления на Украине рассматривается как необходимая предпосылка осуществления экономических реформ, стабилизации социально-экономической ситуации и построения правового государства. Что касается "вертикали власти", то она должна быть обеспечена на основе учреждения четкой структуры органов государственной исполнительной власти во главе с Кабинетом министров и президентом.

Попытки объединить эти противоположные подходы к определению статуса местных Советов сформировали еще один, так называемый компромиссный вариант организации местной власти. Его суть в том, что местные Советы - это органы государственной власти и органы местного самоуправления одновременно. Делается эклектическая попытка объединения в местных Советах двух институтов, которая может рассматриваться как отражение кризиса переходного периода в структуре государственной власти. Некоторые политические силы находят в этом определенный резон.

Проект президента Л. Кучмы, основанный на идеологии развития местного территориального самоуправления, вообще исключал понятие "советы". (10) Он исходил из того, что органы местного самоуправления не являются государственными и не входят в структуру ни одной из ветвей государственной власти. В структуре органов территориального самоуправления нет подчинения одного другому. Вместо прежнего нагромождения государственной "советской" власти предполагались областные и районные государственные администрации, входящие в структуру исполнительной власти, возглавляемой президентом. Главы администраций должны были выбираться населением региона.

Конец дискуссии? Конституция Украины и проблемы регионализма

Принятие Конституции, казалось, должно было положить конец дискуссиям по поводу различий в трактовках регионализма и степени его влияния на внутривластную жизнь Украины. На самом деле вопрос далеко не закрыт. Конституция относится к этой проблеме в целом очень консервативно.

В острой борьбе вокруг ее принятия внимание сосредоточилось на полномочиях основных ветвей власти: президента, Кабинета министров, Верховной рады. Страсти разгорались вокруг этой проблемы и чуть не привели к тому, что Украина свою пятую годовщину могла отмечать без Основного закона. Дискуссии были настолько острыми, а позиции сторон настолько непримиримыми, что еще в начале июня 1996 г. принятие Конституции многими экспертами ставилось под большое сомнение. Но неожиданно для многих с обеих сторон 28 июля она была одобрена Верховной радой.

Решающими стали два фактора.

1. Предстоявшее 3 июля 1996 г. окончание выборного марафона в России, итогов которого опасались обе стороны - и президент, и Верховная рада. Президентские круги Украины, поддерживая Б. Ельцина, опасались, что в случае победы Г. Зюганова события могут повернуться в нежелательную для украинской государственной независимости сторону.

Этого же опасалось и левое большинство в парламенте, несмотря на то что оно поддерживало Г. Зюганова. Оно приветствовало бы его на посту президента России, но само при этом хотело оставаться в независимой Украине.

Поэтому за пять дней до выборов в России обе украинские противоборствующие стороны пошли на взаимные уступки относительно Основного закона и одобрили его. Собственно, на компромисс в основном пошла Верховная рада. Но и президент сделал уступки национально-патриотическому крылу (Рух, КУН, УРП) и снял предложение экономического лобби, представленное А. Гриневым. (11). Он предлагал декларировать принцип федерализма в государственном устройстве. Вместо этого по настоянию национально-патриотических сил был оставлен принцип унитаризма.

2. Верховная рада не хотела стать парламентом, оставившим Украину в пятую годовщину ее независимости (24 августа 1996 г.) без Конституции.

В силу вышеназванных причин разработанной частью Конституции можно считать разграничение полномочий основных ветвей власти. В остальном по причине нехватки времени она является компромиссом. Поэтому теоретическая дискуссия по проблемам регионализма и федерализма будет продолжаться и наверняка найдет отражение в сфере политики с соответствующим дестабилизирующим общественным эффектом.

Предстоящая реформа исполнительной власти на основе Конституции, которую начнет новый Кабинет министров, будет проходить под знаком двух тенденций: регионализма и унитаризма. Вероятен вариант, что реальная реформа уйдет от однозначности унитаризма, зафиксированного в Конституции, и станет компромиссом между конституционной нормой и интересами регионального экономического лобби.

Национальный, этнический, экономический регионализм или сепаратизм: проблема поиска последовательности

Регионализм - составная часть процесса становления Украины как независимого государства. Национальный регионализм, приведший к распаду СССР, положил начало явлению, которое отличают черты глобальности. В позитивности трансформации СССР мало кто сомневается, но при этом из поля зрения и политиков и общественных течений выпадает то, что образование новых государств в Восточной Европе и Азии - это начало глобального процесса. Прежде всего этого не хотят замечать национально-патриотические силы Украины (например, Рух), которые на этапе образования национальных государств выступали основными носителями и движителями регионализма. Достигнув своей цели - регионального выделения национального государства, они перешли к противникам регионализма, законсервировав свою прогрессивность относительно региональных идей и тенденций. Регионализм стал однозначно представляться ими как сепаратизм.

В новых условиях проблема регионализма на Украине имеет два основных уровня. Первый связан с экономическими интересами регионов и в целом географически совпадает с административным областным делением. Этот уровень имеет все потенциальные возможности стать доминирующим фактором регионализации. Но пока, как переходный от защиты экономических интересов национального государства к отстаиванию подобных интересов регионов, главную роль играет второй уровень регионализма - этнический, игнорирование которого, как и в случае с национальным регионализмом в СССР, создает значительное поле напряженности в политике и во внутривнутриполитической стабильности. В этом контексте выделяются уже известные четыре региона:

Западная Украина (с подразделением на более мелкие этнические регионализмы), Крым, Восточная Украина, Центр. Каждый из них имеет свои приоритеты во внутренней и внешней политике.

Нынешняя администрация Л. Кучмы стоит перед проблемой выбора. Во время президентских выборов Кучма получил значительную поддержку от лидеров и сторонников экономического регионализма. Поэтому ситуация с принятой новой Конституцией Украины выглядит несколько парадоксальной: она утверждает унитарное государство на украинской территории, но перераспределяет власть в пользу Кабинета министров, во главе которого накануне принятия Конституции президент назначил П. Лазаренко - представителя поддерживавших Л. Кучму на выборах сторонников экономического регионализма.

Такая ситуация говорит прежде всего за то, что исследованные в работе проблемы соотношения унитаризма и федерализма, центризма и регионализма будут продолжать оставаться актуальными во внутренней жизни Украины еще значительное время. Их развитие будет зависеть от множества разнонаправленных факторов как внутривластного, так и внешнеполитического характера. Но основное влияние, очевидно, окажет успешность проведения реформ в экономике и скорость выхода страны из экономического кризиса.

-
1. См.: Lukacs J. Die Geschichte geht weiter. Das Ende des 20. Jahrhunderts und die Wiederkehr des Nationalismus. Munchen-Leipzig: LIST, 1994. S. 29.
 2. См.: Власов С.Н. Государство и некоторые его институты в новом конфликте безопасности. Киев: ИСЭПЗС АН Украины, 1991. С. 45; его же. Европейская безопасность: в контексте германских интересов. Киев: Наукова думка, 1991. С. 7-25.
 3. См.: Конституція України // Державність. 1996. №. 129/130. С. 5.
 - 4.
 5. См.: Конституція України // Державність. 1996. №. 129/130. С. 9.
 6. См.: Економічний і соціальний розвиток України у 1995 році. Щорічна доповідь Президента України про внутрішню і зовнішню політику України. Киев, 1996. С. 201, 203.
 7. См. Економічний і соціальний розвиток України... С. 204.
 8. См.: Региональный федерализм как фактор дезинтеграции Украины // Материалы Агентства АПЭМ. 1996. №. 5-21.
 9. См.: Правда Украины. 1994. 3 декабря. С. 2.
 10. Л. Кучма выступил в Верховной раде Украины со своим проектом в начале декабря 1994 г. (см.: Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні // Правда Украины. 1994. 3 декабря. С. 2).
 11. Бывший вице-спикер парламента Украины, лидер Партии демократического возрождения Украины, в настоящее время советник президента по проблемам регионализма.