

VI. Эссе

Андреас Умланд

Четыре геополитических измерения децентрализации Украины: как украинская реформа местного самоуправления повлияет на развитие постсоветских стран*

Украинская реформа местного самоуправления, которая началась в 2014 году, стала одним из наиболее важных пост-майданных трансформационных проектов¹. Эту фундаментальную перестройку политической власти и государственных финансов Украины часто называют просто «децентрализацией». Непретенциозное название, частично технический характер реформы, а также провинциальный характер преобразований привели к тому, что этот коренной передел украинского государства часто остается вне поля зрения многих иностранных журналистов и аналитиков². Хуже того, в Западной Европе украинская децентра-

* Первоначальная версия этой статьи была опубликована в газете *Зеркало недели* (11 января 2019).

¹ Report on Municipal Amalgamation and Possible Impact on Territorial Reform of Upper Tiers of Government. Kyiv, 2017. http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/CoE_Report_Municipal_amalgamation_CELGR_2017_4_.pdf; Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine. Kyiv, 2018. www.oecd.org/countries/ukraine/maintaining-the-momentum-of-decentralisation-in-ukraine-9789264301436-en.htm; Жаліло Я.А. та інші. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. К., 2019. https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/Децентрал_влади_друк_блок_обкладинка_0.pdf.

² Среди немногих публикаций на немецком и английском языках: Werchan R. Dezentralisierung: Der Weg zu einer effizienteren Regierung, Wirtschaftswachstum und dem Erhalt der territorialen Integrität? // Ukraine – Krisen – Perspektiven: Interdisziplinäre Betrachtungen eines Landes im Umbruch / Ed. E. Bakalova et al. Berlin, 2015. P. 187-212; Shapovalova N. Mühen der Ebenen: Dezentralisierung in der Ukraine // Osteuropa. 2015. № 4, 2015. P. 143-152; Jarabik B., Yesmukhanova Yu. Ukraine's Slow Struggle for Decentralization // Carnegie Endowment for International Peace. 8 March 2017. carnegieendowment.org/2017/03/08/ukraine-s-slow-struggle-for-decentralization-pub-68219; Baller Oe. Korruptionsbekämpfung und Dezentralisierung auf dem Prüfstand des Reformbedarfs in der Ukraine // Jahrbuch für Ostrecht. 2017. № 2. P. 235-268; Levitas T., Djikic J. Caught Mid-Stream: «Decentralization», Local Government Finance Reform, and the Restructuring of Ukraine's Public Sector 2014 to 2016. Kyiv, 2017. <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/UkraineCaughtMidStream-ENG-FINAL-06.10.2017.pdf>; Tkatschuk A. Zur Dezentralisierung: Erfolge, Risiken und die Rolle des Parlamentes // Ukraine-Nachrichten. 26 January 2017. https://ukraine-nachrichten.de/dezentralisierung-erfolge-risiken-rolle-parlamentes_4568; Hanuschschak Ju., Sydortschuk O., Umland A. Die ukrainische Dezentralisierungsreform nach der

лизация иногда рассматривается как нечто навязанное Западом, начатое, как в случае других реформ, в связи с Соглашением об ассоциации с ЕС или даже вызванное конфликтом с Россией и соответствующими Минскими соглашениями, в которых содержится термин «децентрализация».

Почему Украина децентрализуется

Фактически же, нынешняя административная и политическая реструктуризация Украины имеет скорее национальные, чем иностранные корни. Она планировалась и подготавливалась еще до начала Евромайдана в ноябре 2013 года. Сегодняшняя децентрализация в Украине объединяет ряд отдельных реформ, которые касаются различных аспектов городской и сельской политической и социальной жизни. Децентрализация глубоко меняет условия общественной самоорганизации, госфинансирования и экономического развития.

Небольшие общины объединяются в более крупные, устойчивые и самодостаточные единицы самоуправления. Областные и районные органы, сотрудники которых назначаются Киевом, лишаются своих прежних прерогатив в пользу избранных местных территориальных и городских советов. Бюджетно-правовые полномочия передаются от национального и регионального на муниципальный и локальный уровень. Обязанности в таких отраслях, как школьное образование и коммунальные услуги, передаются объединенным территориальным громадам (ОТГ).

Как и во всем мире, децентрализация в Украине приводит к благотворным последствиям для повседневной жизни граждан. Государственное управление становится более рациональным, гибким, понятным и интерактивным. Укрепляются отношения между государством и обществом, повышается демократическая ответственность чиновников. Поскольку прозрачность распределения ресурсов увеличивается, возможности для реализации коррупционных практик постепенно уменьшаются. Облегчаются экономическая активность и межрегиональное соперничество местных общин. Города, поселки и деревни могут легче сотрудничать друг с другом, но также конкурируют между собой за инвестиции, туристов, проекты, персонал и гранты. Талантливая молодежь в провинции может

Euromajdan-Revolution 2014–2017: Vorgeschichte, Erfolge, Hindernisse // *Ukraine-Analysen*. 2017. № 183. P. 2–11, <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen183.pdf>; Madela M. Der Reformprozess in der Ukraine 2014-2017: Eine Fallstudie zur Reform der öffentlichen Verwaltung. Stuttgart, 2018; Rabinovych M., Levitas A., Umland A. Revisiting Decentralization After Maidan: Achievements and Challenges of Ukraine's Local Governance Reform // Kennan Cable. 2018. № 34. www.wilsoncenter.org/publication/kennan-cable-no-34-revisiting-decentralization-after-maidan-achievements-and-challenges; Ukraine's Decentralization: Challenges and Implications of the Local Governance Reform after the Euromaidan Revolution / Ed. V. Romanova, A. Umland. Stuttgart, 2019.

лучше самореализоваться у себя дома. Патриотическая энергия населения перенаправляется с мифологизации воображаемых на улучшение реальных общин. Гражданская активность поощряется и используется для общественного блага. Инициативы и идеи снизу могут быстрее трансформироваться в факторы реальных перемен и послужить примером для общенациональных инноваций.

В Украине эти и аналогичные всеобщие положительные эффекты децентрализации приобретают дополнительный вес ввиду особого статуса страны как одной из территориально крупнейших стран Европы, важной постсоветской республики и геополитически значимого государства. Какой бы курс Украина не выбрала и какие успехи или провалы она бы не пережила в своих внутренних делах, из-за международного значения страны это будет иметь серьезные последствия для общеевропейской безопасности и стабильности, всеобщего посткоммунистического социально-экономического развития, а также для перспектив либерализации и демократизации в Восточной Европе, Южном Кавказе и частично даже в Центральной Азии. Если, когда и в какой степени Украина станет в результате своих реформ более устойчивой, сплоченной, западной и успешной, это будет иметь значительные последствия для распространения и воздействия европейских ценностей на всей северной части евразийского материка. В этой связи децентрализация Украины имеет косвенные геополитические последствия, по крайней мере, в четырех измерениях.

Децентрализация повышает эффективность

Прежде всего, децентрализация делает Украину как государство и нацию более эффективной в том смысле, что она уменьшает, подавляет или, по крайней мере, ограничивает различные постсоветские патологии ее государственного управления и местного развития. Этот эффект, в свою очередь, имеет не только муниципальное, региональное или национальное, но также и косвенно международное значение. Правда, постсоветская Украина – в отличие от Российской (так называемой) Федерации или других авторитарных бывших республик СССР – никогда не была особенно централизованным государством. Вместо этого Украина большую часть последних 25 лет страдала от неформальной регионализации в полуавтономные вотчины, контролируемые экономическими магнатами и их полумafiaозными структурами. Эти «олигархи», которые иногда являлись и являются одновременно чиновниками или политиками, выступали и выступают в качестве покровителей закулисных клиентских сетей, которые инфильтрируют и частично контролируют большинство официальных правительственных, некоторые неправительственные и многие коммерческие организации³.

³ Hale Н.Е. *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Cambridge, 2015.

Влияние того или иного олигархического клана могло или может охватывать определенный макрорегион, такой как Донецкий бассейн (Донбасс), одну конкретную область или определенный крупный город и его окрестности. Кроме того, языковые, культурные и религиозные различия до сих пор обостряют территориальные разногласия внутри формально централизованного украинского государства. Нерегулируемые региональные крипто-режимы в Украине отчасти по-прежнему подрывают верховенство права, препятствуют экономическому росту и политическому развитию страны. Так, например, отечественные и иностранные инвесторы могли, а иногда и по-прежнему могут стать жертвами беспощадных рейдерских атак, ведущих к экспроприации их имущества доминирующим в данном городе или регионе олигархическим кланом.

Нынешняя выраженно субрегиональная направленность реформы госуправления Украиной не полностью нейтрализует, но помогает ослаблять эти клановые структуры. Украинская децентрализация передает власть более низкому уровню и сообществам, меньшим, чем те, в которых работает большинство старых неформальных патронажных сетей. Это делает более сложным захват государственных структур и усложняет подрыв процесса принятия политических и бюджетных решений частными интересами. Правда, децентрализация иногда просто переносит очаг коррупционных структур с национального или регионального на местный уровень. В определенных случаях это может быть даже на пользу кланам, которые до сих пор функционировали в муниципальном или сельском контексте.

В целом, однако, децентрализация в Украине, как и везде в мире, укрепляет, а не ослабляет верховенство права и способствует экономическому развитию. Органы местного самоуправления, которые наделены новыми полномочиями, в большей степени поддаются общественному контролю и политической ответственности перед гражданами своих громад, чем византийские административные органы Украины, унаследованные от советской системы. Когда предприимчивые экономические или политические деятели и силы сталкиваются с местными, а не региональными или национальными рамками, то более вероятно, что их амбиции будут направлены в общественные, развивающие и инновационные проекты, а не в скрытые, коррупционные и захватнические схемы.

В среднем, новые украинские ОТГ, таким образом, менее подвержены подрывной деятельности со стороны полукриминальных патронажных структур, чем областные и районные администрации и советы. Новые ОТГ, по сравнению со старыми мелкими громадами, имеют больше мотивации и возможностей участвовать в конкуренции с другими общинами за привлечение инвестиций, туристов и грантов. На фоне этих глубоких структурных изменений не станет преувеличением утверждение, что децентрализация делает украинское государство более стабильным, функциональным и эффективным, что способствует всеобщей модернизации Украины. Что бы ни усиливало относительно плюралистическое и либеральное украинское государство – рационализация, европеизация,

децентрализация, приватизация, дерегуляция и т.д. – это в свою очередь подрывает легитимность клепто- и автократических порядков других постсоветских государств. Поддерживая демократическое, социальное и экономическое развитие Украины, ее децентрализация косвенно помогает – из-за размеров и геополитической роли Украины – изменить все постсоветское пространство в лучшую сторону.

Децентрализация повышает устойчивость

Во-вторых, помимо укрепления украинского государства в целом, многие украинские политики стали рассматривать децентрализацию как своеобразное противоядие от гибридной войны России, в частности. Более глубокое вовлечение простых украинцев в государственные дела посредством децентрализации поддерживает национальную сплоченность населения Украины и гражданский дух ее граждан. Спикер национального парламента Верховная Рада Андрей Парубий заявил во время 2-го Всеукраинского форума ОТГ в Киеве в декабре 2017 года, что «путь децентрализации был асимметричным ответом агрессору [т.е. России]. Фактически процесс формирования дееспособных громад послужил своеобразным сшиванием украинского пространства»⁴.

В 2014 году «гибридная» тактика Москвы заключалась в том, чтобы захватить юго-восточные регионы Украины и в первую очередь их центры разнообразными агентами или коллаборантами российского государства⁵. Локусом планирования

⁴ How European Ukraine is being sewn of amalgamated hromadas // Decentralization. 5 December 2017. decentralization.gov.ua/en/news/7747.

⁵ Mitrokhin N. Infiltration, Instruktion, Invasion: Russlands Krieg in der Ukraine // Osteuropa. 2014. № 8. P. 3-16; Умланд А. Суть «украинского кризиса» и его значение для Кремля и Европейского Союза // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры. 2014. № 2. С. 19-32; Куделя С. Внутренние источники донбасского восстания // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры. 2014. № 2. С. 25-33; Умланд А. В защиту конспирологии: ответ Сергею Кудели на его анти-политический анализ «гибридной войны» в Восточной Украине // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры. 2014. № 2. С. 34-39; Куделя С. Ответ Андреасу Умланду: война в Донбассе началась изнутри // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры. 2014. № 2. С. 40-44; Мациевский М. К дискуссии об источниках «восстания» в Донбассе: недостатки аргумента Сергея Кудели // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры. 2014. № 2. С. 45-48; Куделя С. О сути причин конфликта в Донбассе: ответ Юрию Мациевскому // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры. 2014. № 2. С. 49-52; Митрохин Н. Грубые люди: как русские националисты спровоцировали гражданскую войну в Украине // Форум новейшей восточноевропейской истории и культуры. 2014. № 2. С. 53-74; Freedman L. Ukraine and the Art of Limited War // Survival. 2014-2015. № 6. P. 7-38; Mitrokhin N. Infiltration, Instruction, Invasion: Russia's War in the Donbass // Journal of Soviet and Post-Soviet Politics and Society. 2015. № 1. P. 219-250; Zadorozhnyi O. Hybrid War or Civil War? The Interplay of Some Methods of Russian Foreign Policy Propaganda with International Law // Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal. 2016. № 2. P. 117-128; Wilson A. The Donbas in 2014: Explaining Civil Conflict Perhaps, but not Civil War //

и проведения этих операций были либо традиционные области и Автономная Республика Крым, либо реальные или воображаемые макрорегионы, такие как Донбасс и «Новороссия», охватывающая весь восток и юг Украины. Россия сама рассматривается россиянами как территория, состоящая из областей, краев, республик или макрорегионов, таких, как, например, Сибирь, Урал и т.д. В результате, украинское государство также концептуализируется многими российскими политиками в этих терминах. В 2014 году существование мощных региональных кланов и областное структурирование политики на преимущественно русскоговорящих востоке и юге Украины действительно открыли доступ Кремлю для проведения его секретных операций, призванных разжечь антикиевский автономизм, пророссийский сепаратизм и панславянский национализм.

В настоящее время продолжающаяся передача власти с национального и областного уровней на местный уровень в Украине лишает гибридную тактику России традиционных институциональных рамок для подрывных действий⁶. Децентрализация, которая не является федерализацией, усложняет целеполагание и планирование ирредентистских операций, аналогичных тем, которые успешно проводились в Симферополе, Донецке и Луганске в 2014 году. Поскольку областные столицы и правительства постепенно утрачивают политическую значимость, Кремлю становится труднее определить целевые пункты своих интервенций и разграничить территории, где он может поддержать раскол или/и подготовить аннексию.

В должным образом децентрализованной Украине вероятность успешного переворота в каком-либо восточном или южном областном центре со стороны поддерживаемого Москвой «народного губернатора» будет ограниченной. Такой гипотетический, установленный Кремлем самозванец в той или иной региональной столице должен был бы убедить все муниципальные и общинные законодательные и исполнительные органы соответствующего региона в своих доводах. Россия смогла в марте 2014 года утвердить нынешнего премьер-министра Крыма Сергея Аксёнова в Симферополе несмотря на то, что партия «Русское единство» Аксёнова получила только 4% на последних предыдущих местных выборах в 2010 году. Если бы политическая власть в Крыму уже была децентрализована к

Europe-Asia Studies. 2016. № 4. P. 631-652; Katchanovski I. The Separatist War in Donbas: A Violent Break-up of Ukraine? // European Politics and Society. 2016. № 4, 2016. P. 473-489; Kudelia S. The Donbas Rift // Russian Politics and Law. 2016. № 1. P. 5-27; Sasse G., Lackner A. War and Identity: The Case of the Donbas in Ukraine // Post-Soviet Affairs. 2018. №№ 2-3. P. 139-157; Giuliano E. Who Supported Separatism in Donbas? Ethnicity and Popular Opinion at the Start of the Ukraine Crisis // Post-Soviet Affairs. 2018. №№ 2-3. P. 158-178; Umland A. The Glazyev Tapes, Origins of the Donbas Conflict, and Minsk Agreements // Foreign Policy Association. 13 September 2018. foreignpolicyblogs.com/2018/09/13/the-glazyev-tapes-origins-of-the-donbas-conflict-and-minsk-agreements/.

⁶ Побережний Г. Децентралізація як засіб від сепаратизму // Критика. 2006. № 11. С. 3-7. krytyka.com/ua/articles/detsentralizatsiya-yak-zasib-vid-separatyizmu.

февралю 2014 года, вероятно, было бы сложнее запланировать захват полуострова Россией и труднее осуществить его на практике.

По этим причинам взлом все еще частично советской административной системы Украины рассматривается некоторыми украинскими политиками и экспертами как средство консолидации и защиты украинского государства. Трансфер прав и полномочий областей и районов самоуправляемым местным громадам перераспределяет коренным образом политическую власть в стране. Он постепенно уменьшает значимость тех формальных и неформальных общественно-политических структур, которые могут быть наиболее подвержены подрывной московской деятельности с целью вызвать сепаратизм.

В худшем случае, территориальный аппетит Москвы в будущем может остаться прежним или даже расти дальше. На этом фоне судьба Украины в немалой степени зависит от того, насколько успешно и в какой степени она сможет реструктурировать систему, роли, обязанности и финансы своих центральных, региональных и местных уровней управления. Антисепаратистский потенциал децентрализации Украины, в свою очередь, имеет не только национальное, но и международное значение. В той степени, в которой реформы местного управления – наряду с другими параллельными преобразованиями в Украине – помогают поддерживать независимость Киева и стабилизировать украинское государство, они противодействуют российскому реваншизму. Чем сильнее Украина, тем менее убедительно выглядит неоимперский проект Москвы и претензии Кремля на гегемонию на пространстве бывших царского и советского государств. Как в 1997 году Збигнев Бжезинский лаконично отметил: «Без Украины Россия перестает быть евразийской империей».

Это косвенно геостратегическое измерение всех сейчас воплощаемых реформ и общего национального строительства в Украине, не в последнюю очередь ее децентрализации, является для многих украинцев тривиальным, самоочевидным фактом. Для них здесь изложенная аргументация – всего лишь череда общих мест, которые, возможно, излишне отдельно упоминать. Однако этот аспект иногда упускается из виду западными наблюдателями, действующими в рамках общих прерогатив и традиционных целей реформ по децентрализации, как они проводятся по всему миру. Как и в случае с другими проектами, которые помогают укрепить украинское государство, значение децентрализации Украины для всего постсоветского пространства нельзя переоценить, учитывая его вышеприведенные антиколониальные последствия.

Децентрализация поддерживает европеизацию

Третий геополитический аспект децентрализации Украины заключается в том, что она поддерживает продолжающуюся интеграцию Украины в политическое и

правовое пространство ЕС в рамках программы «Восточное партнерство», начатой в 2009 году, и Соглашения об ассоциации, подписанного в 2014 году. Децентрализация помогает подготовить предстоящую заявку Киева и получить, в конечном итоге, полноправное членство в Евросоюзе. Определенным образом децентрализация Украины является более фундаментальным фактором постепенной европеизации Украины, чем другие аспекты этого процесса, более подверженные влиянию извне.

Многое, если не большая часть нынешнего возрождения украинских государственных законов и институтов вызвана, обусловлена или направлена западными институтами. К ним относились и относятся, например, такие движущие силы украинских реформ, как Соглашение об ассоциации и План действий по либерализации визового режима ЕС, кредитные соглашения с МВФ, замечания Венецианской комиссии Совета Европы, решения Европейского суда по правам человека и др.

Продолжающаяся же трансформация украинской системы местного самоуправления направляется, напротив, скорее изнутри страны, чем извне. Конечно, некоторые концепции в соответствующем новом украинском законодательстве были вдохновлены примерами из-за рубежа, прежде всего децентрализацией Польши, начатой еще в 1990 году⁷. Более того, различные западные страны, такие как Швейцария, Швеция или Германия, уже в течение ряда лет выделяли средства на подготовку, обсуждение и разработку планов украинских преобразований, прежде чем их реализация в конечном итоге стартовала в апреле 2014 года⁸. Как только реформа началась, она быстро стала одним из основных направлений поддержки со стороны западных донорских госорганизаций, таких как Американское агентство по международному развитию USAID, Германское общество международного сотрудничества GIZ или Шведское агентство международного сотрудничества SIDA. Последние два агентства осуществляют особенно комплексный и систематический проект под названием «U-LEAD with Europe» («Программа для Украины с Европой по расширению прав и возможностей на местном уровне, подотчетности и развитию»), в основном финансируемый ЕС.

⁷ Poland: Decentralization and Reform of the State. Washington, 1992; Levitas A., Herczyński J. Decentralization, Local Governments and Education Reform and Finance in Poland: 1990–1999 // *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries* / Ed. K. Davey. Budapest, 2003. P. 113-191; Swianiewicz P. Poland and Ukraine: Contrasting Paths of Decentralisation and Territorial Reform // *Local Government Studies*. 2006. № 5. P. 599-622; Gorodnichenko Yu., Kim D. Poland Local Government Reform: Division of Responsibilities // *VoxUkraine*. 14 July 2014. voxukraine.org/en/37/; Levitas A. Local Government Reform as State Building: What the Polish Case tells us about «Decentralization» // *Studies in the International Development*. 2017. Vol. 52. P. 23-44.

⁸ Myshlovska O. Democratizing Ukraine by Promoting Decentralisation? A Study of Swiss-Ukraine Cooperation // *International Development Policy Working Papers*. 4 May 2015. <http://journals.openedition.org/poldev/2010>.

Тем не менее, своеобразный дизайн и синтез инструментов украинской реформы децентрализации являются в значительной степени отечественным продуктом, не имеющим какой-либо особой «задолженности» перед Варшавой, Брюсселем, Вашингтоном, Берлином или Стокгольмом. Таким образом, украинская децентрализация, в определенном смысле, не является частью «европеизации» Украины в узком и более техническом смысле этого слова. То есть, она не есть часть того механического переноса законов и норм ЕС во внутреннее украинское законодательство, который сейчас происходит в рамках реализации Соглашения об ассоциации между Киевом и Брюсселем. В то же самое время, однако, украинская децентрализация, начатая в результате победы Революции достоинства в 2014 году, может – именно из-за ее преимущественно национальных, а не международных импульсов – рассматриваться как особенно важный аспект глубокой европеизации Украины в широком смысле этого слова. То есть она, тем не менее, значима с точки зрения постепенного приближения страны к общим принципам политики, госуправления и общественной жизни в ЕС.

Будучи украинским проектом, вдохновленным разными внешними моделями, но не смоделированным на каком-либо одном иностранном примере, и не следующим каким-то заранее заданным западным рецептам, децентрализация имеет два более широких значения для позиции Украины в Европе. Во-первых, она – символ категоричного и детально изнутри запланированного отхода Украины от царских и советских централистских традиций ее прошлого в составе бывшей московской империи. Сами идея, содержание, философия и начало украинской децентрализации, как выражено национального проекта, как бы документируют «европейскость» Украины. Она – практическое доказательство гражданского, плюралистического и открытого характера политической традиции и культуры Украины.

Во-вторых, накапливающиеся результаты трансформации административной системы Украины делают ее все более и более совместимой с Евросоюзом. Большинство стран-членов ЕС уже более или менее децентрализованы. В той или иной мере они продолжают свою дальнейшую децентрализацию. Кроме того, они следуют общеизвестному принципу «субсидиарности» в выстраивании своих отношений как с Брюсселем, так и с собственными регионами и муниципалитетами. То есть они распределяют конкретные управленческие задачи и полномочия на те уровни, на которых они наиболее уместны. Чем более децентрализованной и субсидиарной Украина становится, тем больше она будет похожа на другие европейские страны, и тем лучше она впоследствии будет готова к полному вступлению в ЕС.

Внутреннее происхождение и европеизирующие последствия децентрализации Украины, в свою очередь, важны не только с точки зрения общего распространения западных ценностей и принципов. Они также имеют большее геополитическое измерение. Поскольку реформа местного самоуправления Киева выражает и продвигает «европейский» характер Украины, она демонстрирует ее

принадлежность к западному нормативному и культурному контексту. Это, в свою очередь, делает стремление Украины вступить в ЕС и НАТО более естественным стремлением, направлением и процессом.

Это измерение представляется особенно актуальным, если рассматривать его в контексте различных централистских тенденций в России и других постсоветских республиках, например, в Центральной Азии, в течение последних двух десятилетий. После первых попыток демократизации после распада СССР в начале 1990-х годов многие постсоветские республики возвратились к авторитаризму и централизму, хотя и под новыми, часто националистическими лозунгами. На этом фоне утверждение Киева о том, что он отличается от других более авторитарных и даже отчасти тоталитарных государств (Туркменистан, Узбекистан) бывшего советского блока, выглядит более правдоподобным. Хотя это и не было ее главной целью, децентрализация, таким образом, поддерживает евроинтеграцию Украины и ее постепенное вхождение в Атлантическое сообщество. Более того, реформа местного самоуправления в Украине способствует не только ее западной интеграции, но может – в случае ее успеха – и внести свой вклад в перестройку управления и государственную стабилизацию других стран постсоветского пространства.

Децентрализация обеспечивает модель

Этот последний – и на данный момент спекулятивный – геополитический аспект продолжающейся трансформации украинского самоуправления касается его потенциала межнационального распространения. Децентрализация в Украине может в будущем обеспечить реформаторские идеи, законодательные схемы и институциональные шаблоны для применения другими, пока что высокоцентрализованными постсоветскими государствами в их, вероятно, предстоящих внутренних реформах. Это касается не только, но прежде всего самой России, для которой когда-нибудь – как изложено ниже – может стать актуальной задача децентрализации скорее по пути украинского локализма, а не следуя российской федералистской парадигме.

Со временем каждая из постсоветских республик будет затронута эффектами постепенной социальной модернизации, распространением западных правовых стандартов, демократизацией в результате внутриэлитных разногласий, а также международной экономической интеграцией. Эти процессы будут все больше и больше менять все до сих пор политически слаборазвитые посткоммунистические страны. Рано или поздно правительственные кризисы, осознание собственной неконкурентоспособности и общая фрустрация от отсталости своих наций создадут давление в обществе для глубоких реформ в России, Беларуси, Армении, Азербайджане и / или Центральной Азии. Тогда эти страны начнут искать

внешние модели и опыт, которые им могут помочь инспирировать свои неподвижные общества и преобразовать свои неэффективные госаппараты.

В случае такого поворота событий украинские реформы после Евромайдана, безусловно, не станут единственным ориентиром для Минска, Москвы, Еревана (где здесь описанный механизм уже сегодня начинает действовать), Баку или Астаны. Тем не менее, как только начнется более широкий постсоветский поиск успешных образцов трансформации, Украина может – из-за своего размера и истории как составной части бывшей общей империи – привлечь особое внимание новых правительств, прогрессивных партий и прозападных экспертов постсоветского пространства. Какую бы устойчивость, какой динамизм и успех ни проявил бы тот или иной аспект нынешней трансформации Украины в течение следующих лет, он может в тот или иной момент стать привлекательным и для других государств, настроенных на реформирование – возможно, даже для тех, которые находятся за пределами территории бывшего СССР. Потенциал или даже намеренное создание условий для трансграничного распространения реформ, конечно, является чем-то, что прямо или косвенно подразумевается во многих перестроечных концепциях и усилиях во всем мире. Однако реформа местного самоуправления в Украине может иметь еще большую геополитическую значимость из-за ее вышеупомянутого значения для государственного строительства и предупреждения сепаратизма.

Специфический нефедералистский тип децентрализации в Украине является не только способом улучшения отношений между государством и обществом, но также может служить инструментом стабилизации регионально напряженных или культурно разделенных государств, которым угрожают сепаратистские тенденции⁹. Точно так же, как передача власти местному и муниципальному уровням помогает Украине удерживать свою территорию целостной, применение ее модели децентрализации может в один прекрасный день поддержать и другие постсоветские государства в сохранении своего единства¹⁰. Это касается не в последнюю очередь России, чей размер и многоэтничный характер делают ее особенно уязвимой для сепаратизма.

⁹ Panizza U. Decentralization as a Mechanism to Prevent Secession // *Economic Notes*. 1998. № 2. P. 263-267; Frey B.S., Luechinger S. Decentralization as a Disincentive for Terror // *European Journal of Political Economy*. 2004. № 2. P. 509-515; Brancanti D. Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism? // *International Organization*. 2006. № 3. P. 651-685; Dreher A., Fischer J.A.V. Government Decentralization as a Disincentive for Transnational Terror? An Empirical Analysis // *IZA Discussion Papers*. 2009. № 4259; Vaillancourt F., Roy-Cesar E., Miller Bird R. Is Decentralization «Glue» or «Solvent» for National Unity? // *Andrew Young School International Studies Program Working Paper*. 2010. № 3; Ehrke J. Zur Stabilisierung fragmentierter Staaten: Dezentralisierung, Entwicklungszusammenarbeit und das Gespenst des Separatismus. Potsdam, 2011; Grävingsholt J., von Haldenwang C. The Promotion of Decentralization and Local Governance in Fragile Contexts // *DIE Discussion Papers*. 2016. № 20.

¹⁰ Rjabčuk M. Dezentralisierung und Subsidiarität: Wider die Föderalisierung à la russe // *Osteuropa*. 2014. №№ 5-6. P. 217-225.

В течение последних примерно пятнадцати лет формально федеральное российское государство все более и более рецентрализовалось при президенте Владимире Путине. Россия сегодня де-факто снова является унитарным государством, ярлык «Федерация» которого уже не соответствует действительности. Тем не менее, как показала история, чрезмерная централизация не является гарантией против сепаратизма. Псевдо-федеральная конституция и высокая централизация политической и экономической власти в советском якобы «союзе» не смогли предотвратить распад СССР, а наоборот, способствовали возникновению центробежных тенденций, которые в конечном итоге разрушили империю.

Подобная опасность может нависнуть и над постсоветской Российской (так называемой) Федерацией. Несмотря на свой сильный в настоящее время центр, Россия также не застрахована от разделения и распада. Если наступит новое «смутное время» в Москве, не только национальные республики, но даже некоторые самодостаточные российские края и области могут начать задумываться об ослаблении связей или даже выходе из федерации, чтобы стать частично или полностью суверенными единицами. Более или менее успешный выход лишь одного субъекта РФ может вызвать эффект домино среди других региональных элит, считающих, что им будет лучше жить в рамках своего неформального княжества, индивидуальной автономии, конфедеративного устройства или даже отдельного государства.

Многие в Украине сегодня не возражали бы против такого развития событий на территории РФ – точка зрения понятная, ввиду особенно агрессивного поведения Москвы по отношению к украинской нации с 2014 года. Тем не менее, предположение о том, что развал России будет однозначно выгоден Украине, может оказаться слишком оптимистичным. Не факт, что новые квази-государства или автономии, разделяющие или заменяющие нынешнюю российскую псевдо-федерацию, будут более дружелюбны по отношению к Киеву и Западу, чем путинский режим сегодня. Хуже того, нельзя быть полностью уверенным, что в таком случае все российское оружие массового поражения останется под контролем более или менее вменяемых людей, если огромная страна действительно расколется. В одном из наихудших сценариев распада РФ такой фанатично анти-украинский полководец, как, например, Игорь Гиркин («Стрелков»), мог бы получить контроль над, скажем, тактическим ядерным оружием. Такое развитие событий могло бы иметь катастрофические последствия для Украины.

Частичная замена нынешнего российского федерального устройства с его имплицитными автономистскими оттенками и встроеной иллюзией региональной самодостаточности механизмом самоуправления, смоделированным на украинском примере, подразумевает передачу многих центральных полномочий местным, а не региональным органам власти. Такая реформа процесса принятия политических решений отдаляет его не только от Москвы, но и от республиканского и областного уровней. Передача как можно больших политических и управ-

ленческих полномочий в России субрегиональным избранным советам и исполкомам может быть в интересах всех.

Децентрализованная Россия с сильным местным самоуправлением, где скорее города и территориальные общины, а не Москва, федеральные округа или областные и республиканские столицы контролируют наиболее существенные прерогативы и финансы, вероятно, была бы гораздо менее империалистической и амбициозной на международном уровне, чем путинский режим сегодня. Когда российские местные органы власти будут иметь последнее слово в распределении значимых бюджетных средств, аппетит к мировому величию и территориальной экспансии уступит место более приземленным проблемам социально-экономического развития на огромной территории России. Школьное образование, здравоохранение, дорожное строительство, энергоэффективность, привлечение инвестиций, защита окружающей среды и т.п., а не претензии на континентальную гегемонию или новые территории встанут на первоочередную повестку дня.

По-настоящему децентрализованное, а не регионализованное российское государство также будет более устойчивым и единым, чем нынешняя Российская Федерация. Современное макрорегиональное и региональное административное деление России может в кризисной ситуации способствовать сепаратистским действиям, так как эта структура сама по себе предлагает возможные самостоятельные политические единицы. Так же, как, по словам спикера украинского парламента Парубия, децентрализация, которую в настоящее время осуществляет Киев, заключается в «сшивании украинского пространства», эта модель надежды может также помочь Москве сохранить целостность российского государства в переходные времена. Ввиду значительного центробежного потенциала ее госструктуры, парадоксальным образом, будущая РФ, возможно, больше будет нуждаться в реформе самоуправления украинского типа, чем сегодняшняя Украина.

Децентрализация как недооцененная реформа

Приведенный выше список не означает, что реформа местного самоуправления является панацеей для Украины и других постсоветских государств. Тем не менее, ее европеизирующий и антисепаратистский потенциал делает децентрализацию особенно значимым аспектом текущих социально-политических преобразований в Украине. Ввиду некоторых специфически постсоветских политических вызовов, на которые отвечает децентрализация, ее подрыва имперских замашек и поддержки государственного единства, эта реформа в Украине имеет большее значение, чем другие по существу аналогичные процессы передачи национальной и региональной власти на муниципальный и местный уровни в

других частях света. Ни отброс царско-коммунистической империи, ни образование новых национальных государств на постсоветском пространстве еще не завершены. Децентрализация может стать одним из основных инструментов для мирного решения обеих этих сложных задач.

Когда местные общины – будь то в городском, сельском или смешанном контекстах – берут на себя основные политические задачи и государственные финансовые средства, тогда имперские планы и сепаратистские лозунги теряют свое значение. Более того, децентрализация может помочь сдержать радикальный национализм и способствовать европейской интеграции. В заключение, текущая реформа децентрализации в Украине заслуживает большего внимания со стороны правительств, СМИ, гражданского общества и научных исследователей во всем мире. Более глубокое изучение концепций, элементов и опыта нынешней украинской перезагрузки местного самоуправления может выявить полезные идеи и уроки для сторонников демократии в других постсоветских странах и за ее пределами.