

## О ВЛИЯНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ АКТОРОВ НА РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ УКРАИНЫ

Ирина Молодова\*

*В статье рассмотрена особая роль внешнеполитического фактора в развитии государственности и государственного управления Украины. По мнению автора, этот факт во многом обусловлен нестабильностью центральной власти, характером поведения политической элиты украинского общества и влиянием заинтересованных государств.*

Современный внутриполитическая ситуация на Украине, сопровождающаяся глубоким системным кризисом, имеет огромный международный резонанс. В выявлении природы драматичных событий в государстве, определении сущности процессов в системе государственного управления весьма продуктивными могут оказаться историко-генетический и историко-институциональный подходы.

Украина имеет незначительный опыт государственной самостоятельности. Гораздо больший период своей истории земли Украины являлись частью Великого княжества Литовского, Речи Посполитой, России, Османской империи, Австро-Венгрии, Советского Союза и ряда других государств. Данное обстоятельство не могло не повлиять на характер и традиции государственного управления этой территорией.

Одной из закономерностей государственно-политического развития Украины является особая роль внешнеполитического фактора в развитии государственно-политических институтов, во многом вызванная нестабильностью центральной власти. Эта специфическая характеристика определилась ещё на заре украинской государственности. Галицко-Волынское княжество в период феодальной раздробленности Руси часто дестабилизиро-

вали конфликты боярства и княжеской власти. В конфликтах боярство опиралось на вооружённую силу иностранных наёмников - венгров и поляков. В 1206 году дело дошло до того, что разгневанные жители Галича изгнали князя Мстислава, поскольку он, по их мнению, плохо управлял государством и не мог обуздать венгерских наёмников [1. С. 19]. Однако, несмотря на относительную слабость центральной власти, Галицко-Волынское княжество являлось одним из крупнейших государственных образований Восточной Европы до раздела его земель в конце XIV века Великим княжеством Литовским и Польским королевством.

В политической истории Украины складывалась особая модель государственности, которая предполагала участие многих политических акторов в управлении. Соперничавшие группировки феодальной знати ориентировались на русский, польский, турецкий или иной внешнеполитический фактор. Отсутствие преемственности и единства в реализации политического курса проявилось уже в первые десятилетия после решения Переяславской Рады в 1654 году о переходе Украины под протекторат России. После смерти гетмана Богдана Хмельницкого в 1657 году, гетманская булава оказалась в руках тех представителей старшины, которые не придерживались

---

\* **Молодова Ирина Юрьевна** – кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного, муниципального управления и социальных процессов Филиала МГИМО МИД России в Московской области.

российской ориентации. Гетман Иван Выговский, заключил с польско-шляхетским правительством в 1658 году Гадячский договор, отменивший постановление Переяславской рады, Юрий Хмельницкий, в условиях интриг окружения стал послушной марионеткой польского короля, а затем и турецкого султана, гетман Иван Брюховецкий договорился с султаном о переходе Украины в подчинение Османской империи. Стремление гетманов опереться на внешние силы объясняется не только стремлением сохранить самобытную казацкую республику, заручившись поддержкой сильного соседа, но и сложностью построения вертикали государственного управления в освободившемся от польского владычества государственном образовании. Военно-административный аппарат, сложившийся в годы освободительной войны 1648-1654 годов, не был устойчивым.

«Гетмановская чехарда» и раскол политической власти Украины способствовали обострению военно-политических противоречий, в орбиту которых были вовлечены Россия, Речь Посполитая, Османская империя. Раздел украинских земель между этими странами был оформлен Андрусовским мирным договором (1667 год), Бахчисарайским мирным договором (1681 год) и «Трактатом о вечном мире» (1686 год).

Развитие Гетманщины демонстрирует характерную особенность – идея создания независимой государственности не являлась частью политического курса её руководства. Даже самые преданные сторонники государственной идеи не добивались полной независимости, но шли по пути создания внешних союзов, подыскивая варианты, которые наиболее полно могли обеспечить права Гетманщины. По мнению Т. Яковлевой, договоры с Польшей и Россией, заключённые гетманами, являлись способом балансировки между двумя сильнейшими соседями [7. С. 51,54].

Аппарат государственного управления украинской территорией, вошедшей в состав России, имел уникальную организацию. Характерной его особенностью была выборность должностных лиц на казачьем круге. Специфичная самоорганизация украинского общества базировалась на нормах обычного права и не была закреплена внутренними законодательными актами. Особенности административно-территориального управления отражены в юридических актах, регламентировавших степень независимости Гетманщины и ди-

пломатических документах того времени. Согласно «Мартовским статьям» 1654 года, принятым в Москве в ходе переговоров с послами гетмана, государственное устройство и административное управление, оставались почти в неизменном виде. Сохранялось свободное избрание гетмана, законодательная власть рады, местное управление и судопроизводство, финансовая самостоятельность. Тем не менее, царь признавался верховным правителем Украины, а гетманы должны были ездить к нему на утверждение. Однако для руководства казацкой республики было характерно весьма вольное обращение с взятыми на себя обязательствами [7. С. 51,54]. Например, Ю. Хмельницкий вёл переговоры с ханом за спиной Москвы.

Характеризуя политику Москвы во вновь приобретённых землях, Г. Санин отмечает крайнюю осторожность и терпимость к национальным особенностям, в отличие от Речи Посполитой, стремившейся в пользу своих феодалов решить вопрос о судьбе земельной собственности польской шляхты на территории Украины и тяготевшей к более жёсткому давлению на украинскую государственность [4. С. 63].

Конфликтных ситуаций в управлении украинской автономией Москве избежать не удалось. Несмотря на гибкую политику, сказывалась принципиальная разница моделей государственного управления – централизованной административной системы самодержавного Московского государства и казацкой «вольницы». Е. Анисимов указывал на то, что имевшие место «шатания» украинского гетманства во многом обусловлены сложностью адаптации казачьего демократического управления к условиям самодержавия и крепостничества России [2. С. 77]. Попытки поставить под контроль внешнюю политику, сбор налогов, разместить военные гарнизоны вызвали острое недовольство.

Более всего местную администрацию раздражало появление воевод со своими войсками. Их попытка, «жить в чужом монастыре со своим уставом» приводила к столкновениям с местной властью [4. С. 67]. Вполне понятно, что воеводам было непросто адаптироваться к особенностям казачьего самоуправления, поскольку в Московском государстве они являлись должностными лицами, сосредоточившими полноту административной власти на местах. Здесь они обеспечивали финансовый контроль, производили учёт количества земли и доходности земельных участков,

осуществляли набор на военную службу детей боярских и дворянских, вели их учёт, проводили военные смотры и выполняли ряд других функций.

На присоединённых украинских землях компетенции воевод пришлось ограничить российско-украинскими договорами 1659, 1669, 1672 годов. Их поставили начальниками российских военных гарнизонов, лишили права вмешиваться в дела гетманской и полковой администрации и занимать под постой казацкие дворы. Гарнизон обязан был содержать себя за счёт своих средств либо брать провиант в специально выделенных для этого населённых пунктах, в обязательном порядке расплачиваясь с населением [4. С. 67]. Данные меры способствовали предупреждению столкновений московской и местной администрации.

Укреплению позиций Москвы способствовала поддержка казацкой старшины, противостоявшей стремлению гетманов к установлению неограниченной власти. В противоречиях между гетманами и старшиной, представители царской администрации, рассчитывая на надёжную социальную опору, выступали на её стороне [4. С. 67].

С окончательным утверждением абсолютизма при Петре I институт гетманства и казацкого самоуправления уже не вписывался в реформированную систему государственного управления. После случая с Иваном Мазепой, в 1708 году вступившим в тайные переговоры с Карлом XII, Пётр стал считать гетманство ненадёжным элементом государственного управления и в 1722 году создал Малороссийскую коллегию, наделив её гетманскими полномочиями (просуществовала до 1728 года). В украинское судо- и делопроизводство были внедрены российские правовые кодексы и делопроизводственные нормы.

Екатерина II, стремившаяся к устранению структур власти, имевших по её мнению «слишком большие претензии на власть», окончательно ликвидировала институт гетманства и казацкое самоуправление. Украина была лишена автономии, её административно-территориальное деление было унифицировано – было образовано 9 наместничеств. Усилению влияния центра способствовало наделение наместника чрезвычайными полномочиями от императрицы в области административного, судебного, военного, полицейского и финансового управления. После присоединения Правобережной Украины в 1796 году вместо наместничеств были образованы губернии.

Реформы государственного управления проводились царским правительством с осторожностью. Так, в ходе реализации земской реформы 1864 года земства не были введены в 9 западных губерниях, в том числе в Киевской, Подольской, Волынской губерниях, по причинам национального состава населения.

Таким образом, самобытный аппарат государственного управления украинских земель, вошедших в состав России, в течение XVIII-XIX веков подвергся кардинальным изменениям с целью усиления централизации и установления контроля императорской власти. К XIX веку практически завершился процесс интеграции украинской государственности в состав Российской империи, что обусловлено не только политикой центра, но и естественным разрушением остатков архаичной государственной организации украинских земель, стремлением украинской элиты влиться в состав господствующего слоя империи.

Аналогичные процессы происходили на украинских землях, оказавшихся в составе других государств. Так, украинские земли, которые вошли в состав Речи Посполитой были разделены на воеводства и механизм местного управления осуществлялся здесь по польскому образцу. Восточная Галиция, Северная Буковина и Закарпатье в составе Австро-Венгрии, хотя и сохраняли элементы самоуправления, управлялись должностными лицами, которых назначали из Вены.

Несмотря на интеграцию в политические системы других государств, сепаратистские настроения на территории украинских земель имели место. В отдельных правовых документах XVIII-начала XX веков отражены попытки поиска и создания собственных институтов и форм государственности. В «Пакте и конституции законов и вольностей Войска Запорожного» гетмана Филлипа Орлика в 1710 году предложена модель, близкая к монархиям парламентского типа, в том числе «вольные» выборы гетмана, право народа на суверенитет и независимость, разделение властей. В XIX столетии член Кирилло-мефодиевского товарищества автор «Очерков Конституции Республики» Георгий Андрузский выступал за славянскую конфедерацию из семи штатов, возглавлявшихся Законодательными собраниями и президентами [3. С. 31]. В 1905 году Украинская народная партия во главе с Н. Михновским разработала проект Основного закона «Самостийной Украины». Проект

предусматривал создание президентской республики с двумя законодательными палатами – Радой представителей и Сенатом, главой исполнительной власти президентом Всеукраинского союза, избираемым народом на шесть лет [3. С. 32].

Серьёзная трансформация государственности и государственного аппарата украинских земель произошла с падением Российской империи. Ещё в начале Первой мировой войны национал-сепаратистские движения западных окраин России активно поддержали Германия и Австро-Венгрия. Так, созданный в августе 1914 года Союз освобождения Украины вёл активную антирусскую пропаганду и агитационную деятельность среди военнопленных-матросов по созданию особых украинских частей [5. С. 163].

В марте 1917 года украинские националисты сформировали фактически независимое от России правительство, так называемую Центральную Раду, вскоре объявившую об автономии Украины. Масштабы влияния этого органа власти оказались ограничены. По аналогии с Временным правительством Рада была скорее «властью без силы» и в 1918 году, не создав государственного аппарата, государственного сектора экономики, финансовых учреждений и армии, перестала быть властью.

Как отмечает В.В. Бронников, короткий период существования Украинского государства в 1918-1921 годах отмечен «невероятным хаосом государственной мысли, деструктивными социальными действиями, политической раздробленностью и партийным множеством» [3. С. 34]. Лидеры Центральной Рады М. Грушевский и А. Шульгин, гетман П. Скоропадский, руководство Директории В. Винниченко и С. Петлюра не сумели сформировать устойчивые институты власти, дееспособную систему государственного управления.

В условиях иностранной интервенции и вмешательства, крайне разнородное по своим политическим убеждениям украинское руководство не имело чёткого видения направлений государственно-политического развития страны, не сумело выстроить вектор внешней политики. П. Скоропадский заключил союз с Германией и Советской Россией. Сторонники В. Винниченко выступали за союз с большевиками против Антанты. Политический лагерь С. Петлюры ратовал за совместные действия с Антантой против большевиков. По мнению В.В. Бронникова, украинская политическая элита «не соответствовала по своим поли-

тическим, моральным качествам, требованиям своего времени» [3. С. 34].

Факт полной ориентации и зависимости основной массы украинских деятелей этого времени от одной из воюющих сторон, по оценке А. Смирнова, свидетельствовал о незрелости и даже искусственности украинского движения [7. С. 184]. Украинская государственность испытала необратимый упадок, когда в 1919 году прекратилась финансовая и военная поддержка Австро-Венгрии и Германии из-за поражения самих этих империй. С другой стороны, как показали события, сепаратистские идеи не вызвали широкой поддержки народа. Немецкий публицист Колен Рос в марте 1918 года докладывал немецкому командованию: «Украинская самостийность, на которую опирается Рада, имеет в стране чрезвычайно слабые корни. Главным её защитником является небольшая группа политических идеалистов. В народе часто можно встретить полное отсутствие интереса к национальной самобытности» [5. С. 184].

Важной причиной внутренней неустойчивости украинской государственности являлась слишком глубокая её интеграция в структуру Российского государства. В 1919 году захватившие власть большевики начали создавать органы государственного управления по аналогии с РСФСР. Эта модель государственного управления, наряду с жёсткой военно-полицейской диктатурой, оказалась более жизнеспособной в условиях, преимущественно, аграрного и полуфеодального государственного образования. С установлением советской власти тенденции к объединению с Россией возобладали. В 1922 году Украинская Советская Социалистическая республика вошла в состав Советского Союза, в рамках которого произошло оформление административного аппарата управления и территориально-административных рамок Украины.

С распадом советской державы [См. подробнее: 9] Украина получила возможность строить независимую политическую систему, однако этот процесс проходит для украинского общества болезненно. Внешнеполитический фактор продолжает играть роль инварианта, формирующего поведение государственно-политической элиты: поиск решений осуществляется не столько «внутри», сколько «вне» государства. Это создаёт проблемные зоны не только в системе государственного управления, которая всё больше обретает контуры внешнего управления, но и во взаимоотношениях

власти и общества, затрудняет стабилизацию ситуации в стране.

Для поведения современной политической элиты, идентифицирующей себя в большей степени с глобальной элитой, чем с собственным народом и ставящей во главу угла собственные интересы, характерен нонконформизм, тяга к олигархической модели государственной власти. Поиск консенсуса в противоборстве разных политических кланов, если и осуществляется, то весьма пассивно. Эта черта поведения политической элиты прослеживается на протяжении всей истории Украины как суверенного государства.

Огромную роль в происходящих на Украине процессах играет Запад, поскольку доминирующие политические силы на Украине сделали ставку на США и Европейский Союз как на сильных партнёров, способных удовлетворить их финансовые и социально-политические потребности. Однако в украинском обществе существует запрос на улучшение отношений с Россией. Он вполне объективен и закономерен, учитывая неразрывную историко-генетическую связь двух народов.

К сожалению, наблюдаемое сегодня на Украине тотальное искажение историче-

ских реалий, наряду с использованием других манипулятивных технологий воздействия на общественность привело к тому, что государство отдельными аналитиками рассматривается уже как «неопознанный геополитический и геокультурный объект» [6. С. 35]. Это является бесперспективным направлением информационной политики, порождающим хаос внутренней разобщённости и неопределённости, ослабляет ещё не вполне сформировавшуюся идентичность украинского общества [См. также: 8].

Ход и особенности исторического развития Украины объективно требуют формирования «многовекторной» внешней политики, учёта интересов по-разному идентифицирующих себя групп населения и их выражения в конкретных государственно-управленческих решениях. Социально-политическая ситуация в стране актуализирует перед властными структурами необходимость гармонизации региональных интересов, развития демократических механизмов управления, активизации взаимодействия власти и общества, усиления контроля общественных институтов за деятельностью административно-чиновничьего аппарата.

### Литература:

1. Административно-территориальное устройство России. История и современность. М., 2003.
2. Анисимов Е.В. Императорская Россия. СПб., 2008.
3. Броников В.В. Трансформация политической элиты Украины: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. СПб., 2002.
4. Санин Г. Антиосманские войны в 70-90-е годы XVII века и государственность Украины в составе России и Речи Посполитой // Россия-Украина: история взаимоотношений / Отв.ред. Миллер А.И., Репринцев В.Ф., Флоря Б.Н. М., 1997.
5. Смирнов А. История Южной Руси/ А.С. Смирнов. М., 2008.
6. Ставицкий А.В. Украинская элита: идентичность и глобальный выбор. Ставрополь, 2013.
7. Яковлева Т. Генезис государственной идеи в Украине на примере договоров с Польшей и Россией // Россия-Украина: история взаимоотношений / Отв. ред. Миллер А.И., Репринцев В.Ф., Флоря Б.Н. М., 1997.
8. Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Этнос в современном мире // Право и управление. XXI век. 2008. № 2.
9. Енгибарян Р.В. Упущенные возможности, судьба и деяния реформатора Михаила Горбачева// Право и управление. XXI век. 2011. № 1.

## THE INFLUENCE OF INTERNATIONAL ACTORS ON THE DEVELOPMENT OF STATE-POLITICAL INSTITUTIONS IN UKRAINE

The article considers the special role of the foreign factor in the development of statehood and government of Ukraine. According to the author, this fact is largely due to the instability

of the central government, the nature of the behavior of the political elite of the Ukrainian society and the influence of the stakeholder states.

Irina Molodova,  
Candidate of Science (History), Associate  
Professor, Department of Public, Municipal

Administration and Social Processes, Branch  
of MGIMO (University) under the MFA of  
Russia.

**Ключевые слова:**

государство, государственное  
управление, политическая элита,  
конфликт, Украина, особенности  
государственно-политического развития,  
внешнеполитический фактор.

**Keywords:**

state, government, political elites, conflict,  
Ukraine, specifics of public-political  
development, foreign policy factor.

**References:**

1. Administrativno-territorial'noe ustroistvo Rossii. Istoriya i sovremennost'. [The administrative-territorial structure of Russia. History and modernity]. Moscow, 2003.
2. Anisimov E.V. Imperatorskaya Rossiya [Imperial Russia]. SPb., 2008.
3. Bronikov V.V. Transformaciya politicheskoj ehliny Ukrainy: dis. ... kand. polit. nauk [The transformation of the political elite of Ukraine: Dis. ... Ph.D. in political Sciences]: 23.00.02. SPb., 2002.
4. Sanin G. Antiosmanskije vojny v 70-90-e gody XVII veka i gosudarstvennost' Ukrainy v sostave Rossii i Rechi Pospolitoj [The Anti-Ottoman war in the 70-90 of the XVII century and the statehood of Ukraine as part of Russia and the Commonwealth] // Rossiya-Ukraina: istoriya vzaimootnoshenij [Russia-Ukraine: history of the relationship] / Otv.red. [Resp.ed.] Miller A.I., Reprincev V.F., Florya B.N. Moscow, 1997.
5. Smirnov A. Istoriya Yuzhnoj Rusi [The History of South Russia]. M., 2008.
6. Stavickij A.V. Ukrainskaya ehlyta: identichnost' i global'nyj vybor [Ukrainian elite: identity and the global choice]. Stavropol', 2013.
7. Yakovleva T. Genezis gosudarstvennoj idei v Ukraine na primere dogovorov s Pol'shej i Rossiej [The Genesis of the state idea in Ukraine on the example of the treaties with Poland and Russia] // Rossiya-Ukraina: istoriya vzaimootnoshenij [Russia-Ukraine: history of the relationship] / Otv.red. [Resp.ed.] Miller A.I., Reprincev V.F., Florya B.N. M., 1997.
8. Engibarjan R.V., Krasnov Iu.K. Etnos v sovremennom mire [The Ethnos in the Modern World] // Pravo i upravlenie. XXI vek [Law and Administration. 21st century]. 2008. № 2.
9. Engibarjan R.V. Upushchennye vozmozhnosti. Sud'ba i deianiia reformatora Mikhaila Gorbacheva [The Missed Opportunities. The Fate and Deeds of Michael Gorbachev as Reformer] // Pravo i upravlenie. XXI vek [Law and Administration. 21st century]. 2011. № 1.