

*Королев Сергей Викторович,  
главный научный сотрудник сектора международного права  
Института государства и права Российской академии наук  
доктор юридических наук, профессор  
Государственный университет по землеустройству  
Россия, г. Москва  
e-mail: sko.05@mail.ru*

## **ЕСЛИ БЫ ПРЕЗИДЕНТ УКРАИНЫ БЫЛ НЕЙТРАЛЬНЫМ ФЕДЕРАЛИСТОМ: УКРАИНА КАК ФЕДЕРАЦИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ**

*Аннотация:* На примере необычного проекта ООН по устройству Иерусалима после Второй мировой войны автор предлагает аналогичную модель компактной политико-административного устройства Украины. В основе предлагаемой модели лежат базовые идеи и принципы, известные из истории государства и права, как Запада, так и Востока. Среди этих идей следует выделить принцип пентархии, принцип субсидиарности, принцип кооптации (довыборов), принцип координации и принцип субординации. Указанная модель политико-административного устройства Украины, по мнению автора, практически блокирует любую попытку милитаризации и нацификации Украины в будущем.

**Ключевые слова:** международное право, местное управление, пентархия, субсидиарность, кооптация (довыборы), координация, субординация.

*Korolev Sergey Viktorovich  
Chief Research Scientist of the Department of International Law of the  
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences  
doctor of legal sciences., professor  
State University of Land Use Planning*

## **IF THE UKRAINIAN PRESIDENT WERE A NEUTRAL FEDERALIST: UKRAINE AS A FEDERATION OF MUNICIPALITIES**

*Abstract:* Nurturing the unusual idea of a direct UN-government in Jerusalem after the Second World War the author develops and suggests an analogous model for the modern Ukraine. The Ukrainian project is based on some old and well-established principles, such as pentarchy, subsidiarity, cooption, coordination vs. subordination. The author holds that the elaborated model may exclude any attempt of militarization and Nazification of Ukraine in future.

**Key words:** international law, local government, pentarchy, subsidiarity, coopt(at)ion, coordination, subordination.

## **Сокращения:**

ЕГАУ – Евразийская генеральная ассамблея Украины

ЕРУМ - Евразийская Республика Украинский Мирь (= конкретизация термина «Украина»)

ЕСБУ – Евразийский совет безопасности Украины

ФРУ – Федеративная рада Украины

В первой части представленного проекта «Украина – Новый Иерусалим» были рассмотрены историко-теоретические предпосылки этого проекта. Во второй части будет рассмотрена гипотетическая структура Украины как «федерации Муниципалитетов». Итак, жители каждого поселка (или района в городе) избирают **поселковую (городскую) управу** (см. схему №1). Её депутаты избираются на пять лет - в качестве пяти муниципальных кураторов - на административные должности (1) просвещения и культуры, (2) финансов и занятости, (3) инфраструктуры и ЖКХ, (4) технологии и СМБ (=среднего и малого бизнеса), (5) социальной защиты и здравоохранения.

На первый год главой управы по должности становится муниципальный куратор социальной защиты и здравоохранения. На следующий год рандомным способом (см. ниже) главой управы избирается следующий муниципальный куратор и т.д. Таким образом, все пятеро по очереди на год становятся главами управы и приобретают опыт управления управленцами.

Местные жители параллельно избирают также **субсидиарную пентархию**. Она необходима для обеспечения неизбежных довыборов во все вышестоящие органы публичной власти, кроме ЕГАУ и ЕСБУ (см. ниже). Довыборы реализуются путем кооптации [1-2].

Если же кооптация осуществляется через систему рандомного (=случайного) выбора, например, посредством жеребьевки или с использованием компьютерных технологий, то она способна нейтрализовать предвыборную демагогию, популизм, подкуп избирателей и олигархический сговор, характерные для т.н. прямых выборов.

При таком подходе механизм кооптации можно рассматривать как прикладную технологию под названием «повязка неведения» (veil of ignorance). Автор концепции «повязка неведения» Джон Ролз считал, что такая «повязка» представляет собой – ни много, ни мало – принцип справедливости *в действии* [3]. Когда никто не знает, получит ли он бонусы или понесет потери в результате голосования, то оптимально голосовать с расчетом минимизировать возможные потери, т.е., как правило, по-честному.

Субсидиарная пентархия выполняет две *технические* задачи: во-первых, она является кадровым резервом для основной пентархии и, косвенно, для всех вышестоящих органов публичной власти, кроме ЕГАУ и ЕСБУ (см. схему № 2). Во-вторых, она также может служить инструментом обратной связи, т.е. выполнять функцию «гласа народа».

Таким образом, местные избиратели формируют субсидиарную пентархию из т.н. вторых лучших претендентов, т.е. пяти кандидатов на местных выборах, показавших наилучшие результаты после «первых лучших», получивших мандат в поселковую (городскую) управу.

**Районная управа** может быть предельно компактной по аналогии с поселковой управой, т.е. состоять из пяти районных депутатов, замещающих пять базовых административных должностей (см. выше). Если форма *одинарной* пентархии ввиду индивидуальных особенностей района невозможна или нецелесообразна, то районная управа может состоять из двойной пентархии (5 + 5), но не более.

Депутаты в районную управу кооптируются снизу (см. подробнее ниже) из депутатского корпуса (пяти) нижестоящих поселковых (городских) управ. Иначе говоря, каждая нижестоящая поселковая (городская) управа рандомным способом (см. выше) кооптирует на районный уровень управления по *одному* депутату. Освободившееся место в поселковой (городской) управе замещает один из депутатов соответствующей субсидиарной пентархии. Кооптируемый депутат («наверх») из состава субсидиарной пентархии также избирается рандомным способом.

Для выборов **областной рады** сначала формируется список кандидатов из всех *действующих* депутатов нижестоящих территориальных общин. Затем из указанного списка случайным способом (см. ниже) избирается депутатский корпус областной рады. При этом опять используется механизм кооптации: каждая из пяти нижестоящих поселковых (городских) управ кооптирует по одному депутату в состав вышестоящей областной рады. Количество областных депутатов должно быть кратным пяти, например, состоять из двойной пентархии (5 + 5), или тройной пентархии (5 + 5 + 5), но не более.

Мультипликация пентархий в угоду принципу коллегиальности контрпродуктивна: она будет способствовать неоправданной нагрузке на областной бюджет, снижать обзримость депутатского корпуса и его работоспособность. Освободившиеся места в нижестоящих поселковых (городских) управах замещаются также случайным способом посредством кооптации из числа депутатов соответствующей субсидиарной пентархии.

Механизм восходящей кооптации является универсальным средством формирования всех органов публичного управления, за исключением ЕГАУ и ЕСБУ (см. схему № 2). При этом, механизм кооптации должен обеспечить присутствие среди депутатов вышестоящего уровня *специалистов-управленцев*, делегированных снизу. Речь идет об административных должностях (1) просвещения и культуры, (2) финансов и занятости, (3) инфраструктуры и ЖКХ, (4) технологии и СМБ (=среднего и малого бизнеса), (5) социальной защиты и здравоохранения.

Более того, механизм восходящей кооптации задействован также на евразийском уровне публичной власти ЕРУМ. Так, депутаты Федеративной рады Украины (см. подробнее ниже) кооптируются случайным способом из состава депутатского корпуса областных рад таким образом, что каждая область делегирует наверх по одному депутату. При этом общее количество депутатов должно быть кратным пяти, включая киевского депутата. В итоге согласно принципу пентархии ФРУ состоит из 25 депутатов от 24 областей Украины и Киева.

Соответственно, автоматически активируется механизм восходящей кооптации: возникшие вакансии в областных радах восполняются рандомным способом за счет восходящей кооптации по одному депутату из пяти нижестоящих районных управ. Последние же восполняют возникшие вакансии аналогично из состава депутатов поселковых (городских) управ. А последние – из состава депутатов соответствующей субсидиарной пентархии. В итоге, четверо из пяти депутатов субсидиарных пентархий, действующих в первое пятилетие после учреждения ЕРУМ, оказываются в составе основных поселковых (городских) управ.

Пятый же депутат субсидиарной (поселковой) пентархии, оставшийся в одиночестве, получает особые компетенции. Во-первых, он приобретает статус *омбудсмена справедливости* и исключительное полномочие напрямую обращаться к областному евразийскому аудитору (см. ниже) по всем вопросам равенства и справедливости. Во-вторых, он возглавляет и контролирует официальный интернет-сайт «омбудсмена справедливости» соответствующего поселка или города, куда может обратиться любой местный житель. В-третьих, он кооптирует себе в помощники любого гражданина, которому доверяет. Полномочия помощника омбудсмена справедливости сохраняются (без изменения статуса помощника) даже в случае болезни или смерти омбудсмена.

Сердцевиной управленческой структуры ЕРУМ является районный (городской) уровень (см. схему № 3). Районная (городская) община не настолько мала, чтобы не обладать ресурсами для решения *оперативных* задач элементарного жизнеобеспечения. Также она не настолько велика, чтобы накопить ресурсы для относительно амбициозных проектов, превышающих уровень *тактических* задач.<sup>1</sup>

С другой стороны, районная (городская) община не настолько велика, чтобы стать самодостаточной автаркией, производящей буквально все, что требуется для относительно комфортной человеческой жизни, но и не настолько

---

<sup>1</sup> К тактическим задачам муниципального управления, например, относится запланированный ремонт школы или ремонт муниципальной дороги и т.п.

мала, чтобы не иметь своего слова для согласования приемлемых моделей интеграции районных (городских) *тактических* задач в *стратегические* планы областной общины. Иначе говоря, в части своих тактических задач районный (городской) уровень публичной власти является оптимальным «мостом» между элементарными задачами поселковых управ и стратегическими планами соответствующих областных рад.

Особо следует остановиться на институте Федеративной Рады Украины (ФРУ). В основе её структуры также лежит сквозной для всей модели ЕРУМ принцип субсидиарности. Он, как и везде, реализуется через механизм восходящей кооптации (см. выше). Кроме того, деятельность ФРУ базируется на приоритете принципа координации [4-5] над принципом субординации [6]. Другими словами, нисходящая вертикаль командно-административного управления активизируется лишь в том случае, когда ресурсы ниже расположенных территориальных общин явно перегружены решением чисто оперативных задач элементарного жизнеобеспечения, т.е. не справляются с решением своих оперативных (*повседневных*) задач, не говоря уже о тактических.

Принцип субординации как повседневный механизм задействован лишь на более высоком уровне (см. схему № 4), но и там он действует в связке с принципом координации. Другими словами, все области (24 области + Киев), представленные в ФРУ, имеют равный статус. Спикер же ФРУ выполняет функцию модератора («*primus inter pares*»). Например, спикер не вправе отключать микрофон выступающему, если только последний не превысил лимит времени для выступления или иначе нарушил регламент. Спикер ФРУ избирается на пятилетний срок (на все время действия соответствующего созыва) на первом заседании сессии ФРУ рандомным способом. Одно и то же лицо не может быть спикером ФРУ больше одного срока.

Депутаты районной управы, в отличие от поселковой (городской) управы, ОБЯЗАНЫ быть (или стать) носителями профессиональных знаний в базовых сферах публичного управления (см. схему № 4). Другими словами каждый

депутат районной управы должен хорошо ориентироваться в одной из пяти отраслях публичного управления: (1) просвещения и культуры, (2) финансов и занятости, (3) инфраструктуры и ЖКХ, (4) технологии и СМБ (=среднего и малого бизнеса), (5) социальной защиты и здравоохранения. Аналогичным образом ядро *областного* правительства по необходимости образуют *профессионалы* в тех же областях публичного управления.

Областное правительство может представлять собой одинарную пентархию, т.е. включать в себя ТОЛЬКО пять указанных министров, но может стать и удвоенной пентархией, где будут представлены министры, отвечающие за *иные* сферы публичного управления. Прочие участники ВТОРОЙ областной пентархии являются министрами *без портфелей*. Они выполняют разовые (адресные) поручения областного премьер-министра и формируют кадровый резерв в случае необходимости замены «министров с портфелями». Председатель областного правительства избирается таким же образом, как и глава поселковой (городской) управы (см. выше).

ФРУ является «мостом» между украинской «федерацией муниципалитетов»<sup>2</sup> и *евразийской* (=международной) структурной компонентой Украины (см. схему № 5). Иначе говоря, система украинского евразийства сводится к формальной, т.е. технической идее (в духе нормативизма Г. Кельзена) [7-8]. Речь идет о формальной идее *прямого* стыка муниципального правопорядка с региональным (международным) правопорядком. Люди везде живут в муниципальных сообществах, а не в «вышестоящих коллективах». Последние нередко носят фиктивный характер, полностью растворяясь в статусе «юридического лица публичного права». Однако эти юридические лица способны приобретать буквально фатальный (=судьбоносный) смысл (в духе «Левиафана» Гоббса) [9], когда речь заходит о «праве войны и мира» (в духе Гуго Гроция) [10].

---

<sup>2</sup> В принципе ВСЕ депутаты областных рад являются делегированными «наверх» управленцами муниципального уровня. Только *муниципальный* депутат может стать федералистом, и всякий федералист имеет лишь две опции: либо пойти «наверх» в евразийскую компоненту публичной власти ЕРУМ, либо вернуться «вниз» на муниципальный уровень, т.е. поселковый (городской) уровень управления в качестве представителя кадровой элиты.

Соответственно, все риски и опасности «права войны и мира» в рамках ЕРУМ делегируются подальше от простых граждан, на евразийский уровень, т.е. на уровень «верховных юридических лиц публичного права». Речь идет о режиме коллективной безопасности, который гарантирован Украине как «федерации муниципалитетов» четырьмя дружественными государствами, включая Беларусь и Россию.<sup>3</sup>

ФРУ состоит из депутатов, которые были кооптированы снизу по одному от каждой областной рады. Как уже отмечалось, любая кооптация активирует механизм восходящих довыборов во всех нижестоящих органах публичной власти. Так, районные управы кооптируют наверх по одному депутату в состав соответствующей областной рады. Возникшие в районных управах вакансии замещаются из числа депутатов поселковых управ. Последние замещают возникшие вакансии за счет соответствующих субсидиарных пентархий.

Евразийская генеральная ассамблея Украины (ЕГАУ) по определению является евразийским органом публичной власти ЕРУМ. Украинские депутаты ЕГАУ назначаются следующим образом: в соответствии с пятью вышеуказанными сферами публичного управления (см. выше) ФРУ формирует список украинских специалистов, НЕ входящих в депутатский корпус нижестоящих органов публичной власти ЕРУМ. Скажем, заранее формируется список всех главных врачей, главных инженеров ЖКХ, руководителей крупных предприятий и т.п. Из этого списка рандомным способом выбираются кандидаты в ЕГАУ, которые затем утверждаются на специальном заседании Евразийского совета безопасности Украины (ЕСБУ см. ниже).

Состав ЕГАУ является интернациональным, т.е. помимо украинских делегатов в депутатском корпусе ЕГАУ находятся представители четырех дружественных стран Евразии (см. выше). На основании собственных законов соответствующие органы указанных государств кооптируют в состав ЕГАУ по пять своих представителей, имеющих навыки в области (1) просвещения и

---

<sup>3</sup> Указание на два других потенциальных «дружественных государства» - вопрос не только политический, но и в высшей степени деликатный и не может быть предметом обсуждения в рамках этой статьи.



культуры, (2) финансов и занятости, (3) инфраструктуры и ЖКХ, (4) технологии и СМБ (=среднего и малого бизнеса), (5) социальной защиты и здравоохранения. Соответственно, в состав ЕГАУ входят пять «национальных фракций» по пять депутатов в каждой.

Руководитель каждой фракции ЕГАУ избирается из её состава рандомным способом. При этом в первый год первого пятилетия после учреждения ЕРУМ руководитель «украинской фракции» становится первым Генеральным секретарем ЕГАУ. На следующий год его сменяет руководитель другой фракции. Он также избирается из состава этой «национальной фракции» рандомным способом и т.д.

Высшим органом публичной власти является постоянно действующий Евразийский совет безопасности Украины (ЕСБУ). В нем представлены по одному депутату от каждого государства-учредителя ЕРУМ. Четыре «неукраинские» представителя назначаются в ЕСБУ на основании национального законодательства соответствующего государства. Спецификой отличаются выборы представителя ЕСБУ от Украины. Он избирается в рамках отдельной процедуры рандомным способом из того же списка украинских специалистов (в пяти базовых сферах публичного управления – см. выше), из которого избирались депутаты «украинской фракции» ЕГАУ.

Украинский представитель в ЕСБУ по должности является Президентом ЕРУМ. Он автоматически утрачивает полномочия главы государства по истечении пяти лет, т.е. срока полномочий в качестве постоянного представителя Украины в ЕСБУ. Одно и то же лицо не может быть постоянным представителем Украины в ЕСБУ и, соответственно, Президентом Украины дважды.

В ЕРУМ действует административная (нисходящая) вертикаль института *евразийских аудиторов* (см. схему № 6). Они осуществляют контроль над деятельностью всех органов публичной администрации. Указанный институт базируется на французском принципе функционального раздвоения (= *dedoublement fonctionnel*) [11], т.е. совмещения в одном лице двух должностей. Например, французский мэр является одновременно главным представителем

коммуны и *ex officio* чиновником, замыкающим *снизу* вертикаль административной системы Франции.

Главная функция института евразийских аудиторов заключается в контроле над соблюдением двух основополагающих принципов публичной власти ЕРУМ. Речь идет о взаимодействии принципа правового государства [12-16] и принципа социального государства [17-18]. Двадцать пять депутатов ФРУ по должности являются *генеральными* евразийскими аудиторами и через *областных* евразийских аудиторов осуществляют контроль над деятельностью областных правительств.

Генеральные евразийские аудиторы осуществляют свои полномочия по принципу (рандомной) ротации, т.е. каждый год меняют «локацию контроля». Иначе говоря, их надзорно-контрольная юрисдикция перемещается в территориальную юрисдикцию *иной* областной рады. Смена «локации контроля» происходит рандомным способом, но при соблюдении принципа несовместимости [19-20]. Другими словами, ни один генеральный евразийский аудитор не может контролировать публичную власть той области, которая выдвинула его в состав ФРУ. Генеральные евразийские аудиторы – они же депутаты ФРУ - подотчетны ЕГАУ (см. выше).

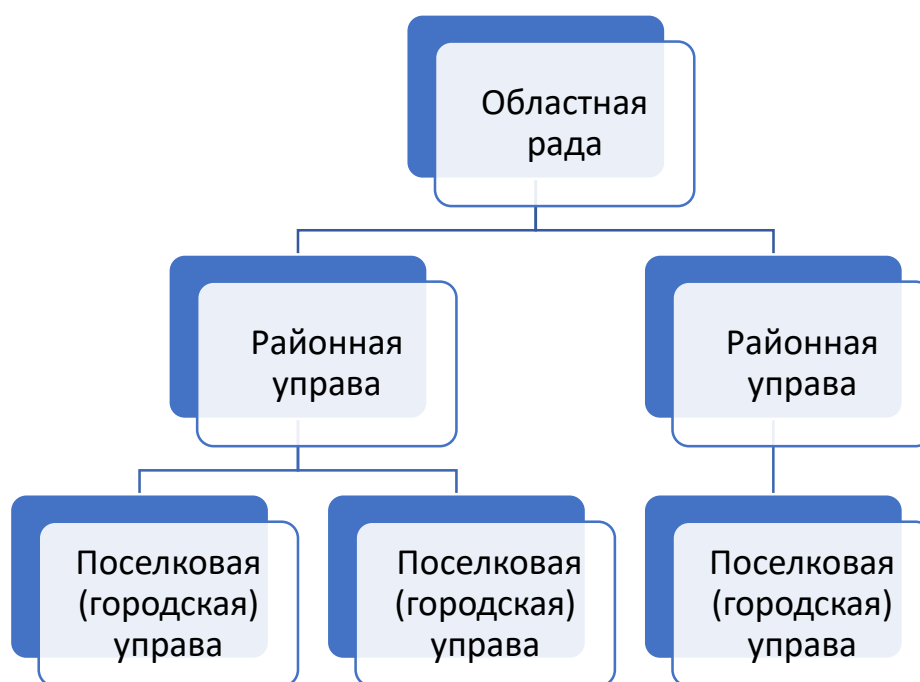
*Областные* евразийские аудиторы избираются рандомным способом по отдельной процедуре из выше указанного списка украинских специалистов, из которого также избирается «украинская фракция» ЕГАУ и постоянный представитель Украины в ЕСБУ (он же Президент УРУМ). Областные евразийские аудиторы осуществляют непосредственный контроль над деятельностью муниципальной власти на уровне поселковых (городских) управ. Областные евразийские аудиторы подотчетны ФРУ, т.е. соответствующему генеральному евразийскому аудитору, курирующему данную область Украины.

Депутаты поселковых (городских) управ НЕ формируют *собственный* список, т.е. не входят в кадровую систему управленческой элиты (см. схему № 7). Соответственно, точкой отсчета формирования управленческой элиты Украины является список ветеранов, имеющих опыт управления в рамках

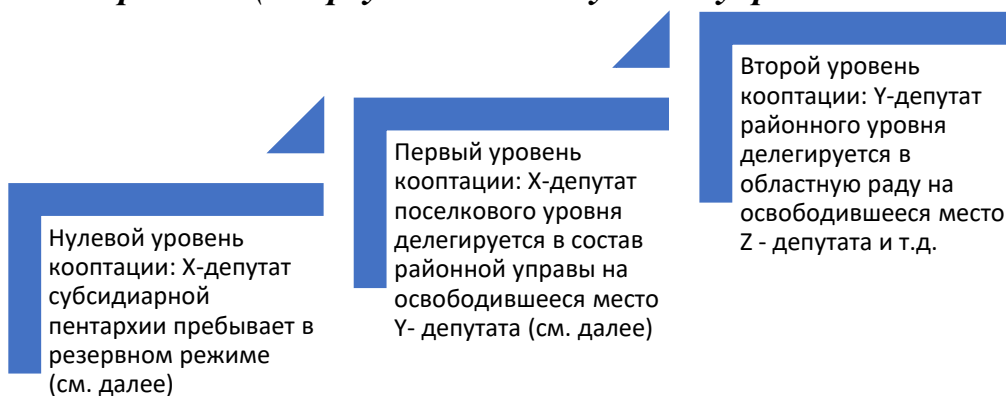
районных управ и областных рад. Таким образом, с момента учреждения ЕРУМ формируются (и каждые пять лет) дополняются и корректируются два списка: список ветеранов районных управ и т.н. сенаторский список областных рад.

После первого пятилетия с момента учреждения ЕРУМ каждый из этих списков служит источником при формировании депутатского корпуса *вышестоящего* уровня власти. Список ветеранов районных управ представляет собой рандомный список кандидатов для выдвижения в соответствующие областные рады. Сенаторские списки бывших министров областных рад также являются рандомными списками для формирования ФРУ нового созыва.

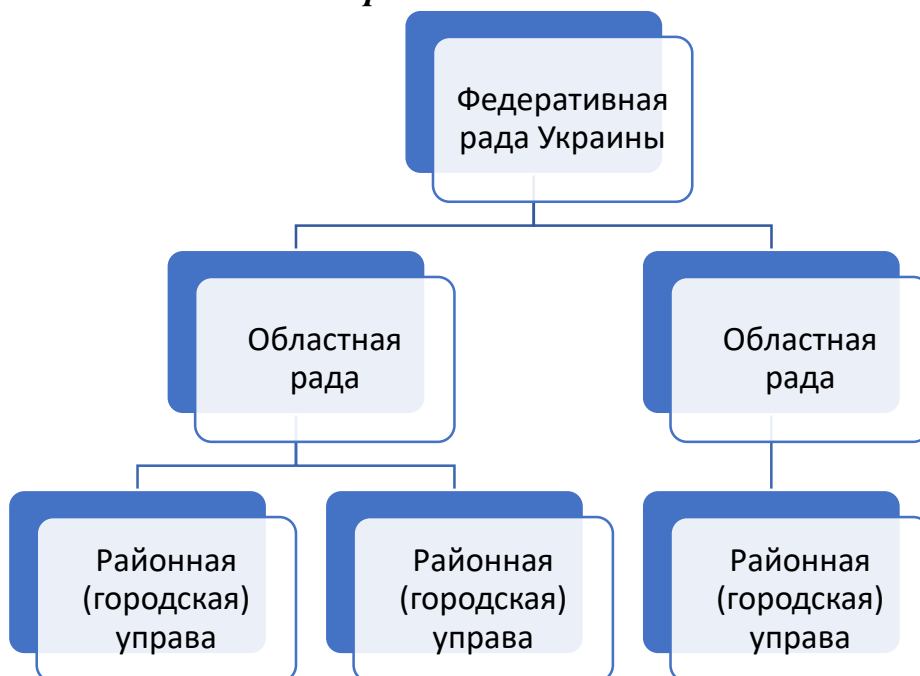
**Схема №1: Муниципально-федеративная триада органов публичной власти ЕРУМ**



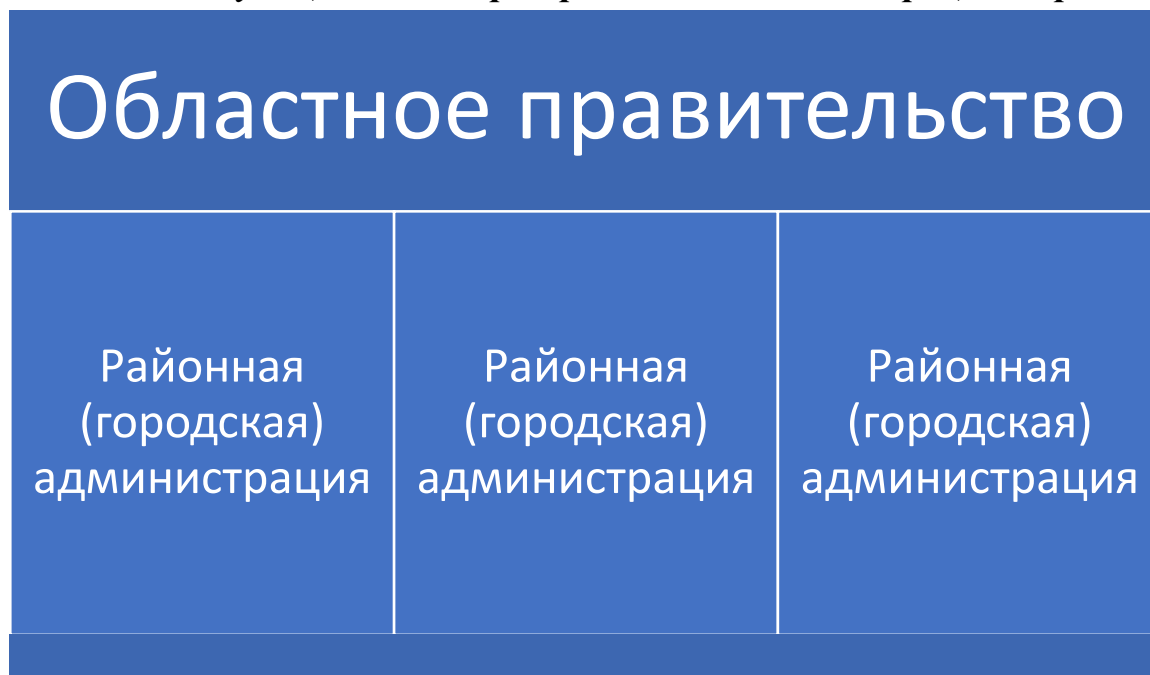
**Схема № 2: Восходящая кооптация депутатов на основе принципа субсидиарности (в первую пятилетку после учреждения ЕРУМ)**



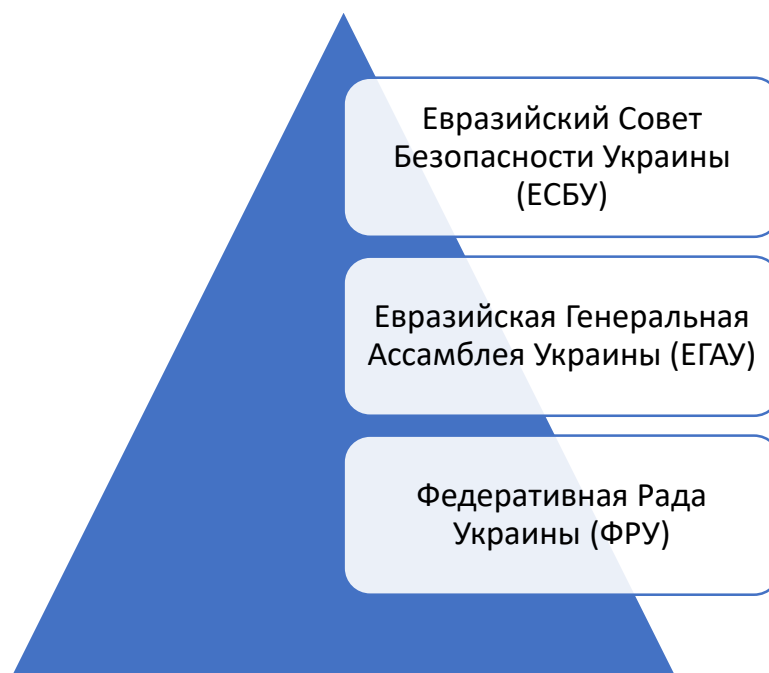
**Схема № 3: Муниципально-федеративная триада представительных органов ЕРУМ**



*Схема № 4: Муниципально - федеративная администрация Украины*



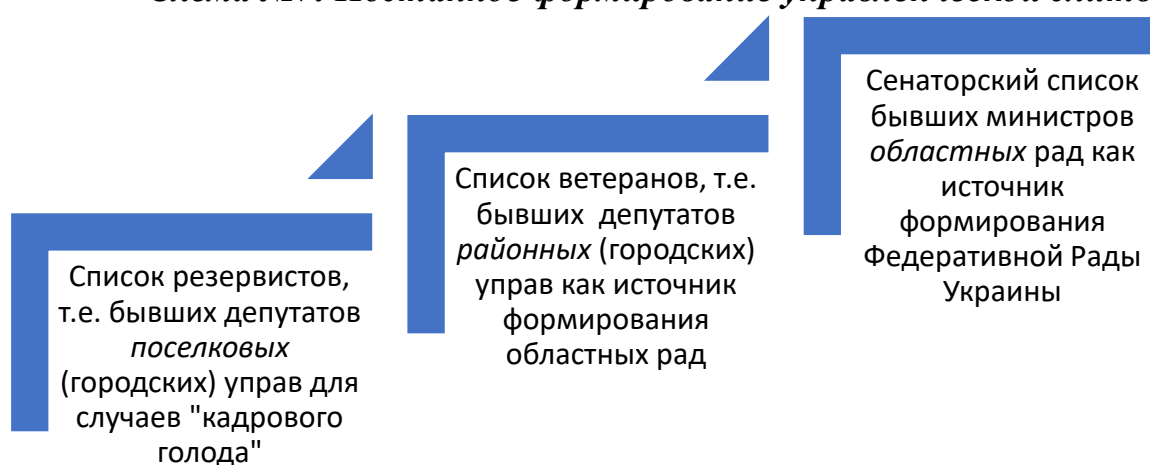
*Схема № 5: Система федеративно-евразийской власти Украины*



**Схема №6: Механизм нисходящей кооптации евразийских аудиторов**



**Схема №7: Поэтапное формирование управленческой элиты**



**Список литературы:**

1. Loewenstein K. Kooptation und Zuwahl. Über die autonome Bildung privilegierter Gruppen. Frankfurt am Main: Alfred Metzner Verlag, 1973.
2. Steiner P. "Kooptation", in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 30.10.2008. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010379/2008-10-30/> (konsultiert am 31.03.2022).
3. Rawls J. A Theory of Justice. Harvard: Belknap Press, 1999. 560 p.

4. Peters G. B. Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination. Lawrence: The University of Kansas Press, 2016. 217 p.
5. Laegreid P., Sarapuu K. (eds.) Organizing for Coordination in the Public Sector: Practices and Lessons from 12 European Countries. London: Palgrave Macmillan, 2016. 292 p.
6. Battis U. Allgemeines Verwaltungsrecht. 3te Aufl. Heidelberg: Müller, 2002. Pp. 6.
7. Kelsen H. Reine Rechtslehre. 2te Aufl. Wien: Österreichische Staatsdruckerei, 1992. 404 p.
8. Kelsen H. General Theory of Law and State. Translated by A. Wedeburg. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1949. 516 p.
9. Hobbes Th. Leviathan. Edited with and Introduction by M. Oakeshott. Oxford: Blackwell, 1946. 468 p.
10. Grotius H. On the Law of War and Peace. Edited with and annotated by St. C. Neff. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. 508 p.
11. Cassese A. Remarks on Scelle's Theory of "Role Splitting" (dédoublément fonctionnel) in International Law // European Journal of International Law. 1990. Volume 1. Issue 1. Pp. 210–231.
12. Bähr O. Der Rechtsstaat. Göttingen: Wigand, 1864. 194 p.
13. Gneist R. Der Rechtsstaat. Berlin: Springer Verlag, 1872. 202 p.
14. Gneist R. Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland. 2te Aufl. Berlin: Springer Verlag, 1879. 31 p.
15. Bingham T. The Rule of Law. London: Penguin Books, 2011. 213 p.
16. Gowder P. The Rule of Law in the Real World. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. 285 p.
17. Ennenbach M. Sozialstaatsprinzip von der Frühzeit bis zur Absetzung Otto v. Bismarck. München, Ravensburg: GRIN Verlag, 2003. 57 p.
18. Schwab S. Der Sozialstaat in der postmodernen Gesellschaft des 21. Jahrhunderts.- München, Ravensburg: GRIN Verlag, 2015. 616 p.

19. Bastiat Fr. Incompatibilés parlementaires. Create Space: Independent Publishing Platform, 2018. 42 p.

20. Schneider-Hässler T. Inkompatibilität im Kommunalrecht. Stuttgart, München: Richard Boorberg Verlag, 2017. 364 p.