

МУЛУГЕТА
ГЕТУ СИСАЙ,
МАРКОС
ДЕБЕБЕ БЕЛАЙ

Самоуправление в эфиопской федерации: динамика и проблемы



Мулугета Гету Сисай –
ведущий научный сотрудник
Института политических исследований
(Аддис-Абеба, Эфиопия).

Эфиопия, являясь одной из древнейших стран мира, имеет долгую и богатую историю государственного управления. На Африканском континенте эта страна выделяется благодаря своей древней истории, устойчивости централизованной власти и успешному сопротивлению европейским колонизаторам; достаточно вспомнить разгром итальянской армии войсками императора Менелика II в битве при Адуа 1 марта 1896 года – событие, на тот период положившее конец притязаниям Италии в регионе. Истоки современной эфиопской государственности отсылают к Аксумскому царству (I–V века нашей эры), которое, сделавшись крупной торговой и политической державой, приняло в IV веке христианство и распространило свою власть как в глубь Африки, так и по ту сторону Красного моря¹. Эта централизованная государственность сохранялась до XVIII века: сначала под властью династии Загве (около 900–1270), а потом Соломоновой династии, черпавших легитимность в религиозных и династических нарративах.

Формирование современного эфиопского государства проходило под началом нескольких императоров. До 1855 года – в период, получивший название «эпохи князей» (*Zemene Mesafint*²) и продлившийся с середины XVIII до середины XIX века, – центральная власть была крайне слаба, а провинции пользовались широчайшей самостоятельностью³. Однако император Теодрос II (1855–1868), задавшись целью модернизировать Эфиопию, выступил против такого положения вещей, попытался решительно урезать местную автономию и утвердить сильное центральное правительство. В ту эпоху эфиопский проект государственного строительства реализовался через территориальную экспансию и управленческую централизацию⁴. Несмотря на то, что за годы своего царствования этот монарх не сумел вопло-

1 Подробнее см.: MARCUS H.G. *A History of Ethiopia*. Berkley; Los Angeles; London: University of California Press, 2002.

2 Здесь и далее в скобках даются соответствующие амхарские понятия. – *Примеч. перев.*

3 AMID M.K. *Formation of New States in Federal Ethiopia* // АБЕБЕ А.К., ТАЙЕ А. (Eds.). *Reimagining Ethiopian Federalism*. Addis Ababa: Addis Ababa University, 2019. P. 144; ZEWDE B. *A History of Modern Ethiopia (1855–1991)*. Oxford: James Currey, 2001. P. 11–26.

4 Подробнее см.: ТИВЕТУ Т. *The Making of Modern Ethiopia: 1896–1974*. Trenton: The Red Sea Press, 1995.

тить свои модернизаторские идеи в жизнь, процесс территориального расширения Эфиопии был завершен императором Менеликом II (1889–1913), использовавшим для этого как насилие, так и убеждение⁵. После произведенного им объединения страны различные этнокультурные группы, прежде пользовавшиеся относительной самостоятельностью, оказались под имперским контролем; в ходе этой эволюции, по сей день остающейся в центре горячих дискуссий, закладывался фундамент современной Эфиопии⁶. Запущенный тогда процесс централизации продолжался и далее, достигнув зенита в правление Временного военно-административного совета – Дерга (1974–1991).

В плане государственного строительства Эфиопия фундаментально отличается от других африканских стран. Если в большинстве из них государственность складывалась под влиянием колонизации, то эфиопское государство образовывалось в ходе постепенной инкорпорации периферийных народов в империю, уже обладавшую явной политической идентичностью и историческим ядром⁷. Другими словами, формирование современного эфиопского государства не было наложено извне, а явилось результатом продолжительной внутренней борьбы и усилий императорской власти. Такая модель государственного строительства, однако, не раз подвергалась критике: некоторые усматривали в ней источник маргинализации, эксплуатации и отчуждения отдельных сообществ⁸. Различные этнические группы выражали неудовлетворенность тем, что при конструировании государства их в должной мере не обеспечили ни местным самоуправлением, ни территориальной автономией. В конечном счете, это способствовало приходу к власти Революционно-демократического фронта эфиопских народов (РДФЭН) в мае 1991 года.

После недолгого правления переходного правительства под эгидой РДФЭН Эфиопия провозгласила федеративную парламентскую республику, в основание которой был заложен принцип этнического самоопределения. В 1995 году была принята новая Конституция, расширившая самоуправленческие права этнических групп. Однако, несмотря на изменения в государственном устройстве, производимые при различных режимах, вопрос о самоуправлении в Эфиопии до сих пор остается решенным не до конца. В частности, среди различных этнических общностей по-прежнему сохраняется недовольство тем,

**МУЛУГЕТА ГЕТУ СИСАЙ,
МАРКОС ДЕБЕБЕ БЕЛАЙ**

САМОУПРАВЛЕНИЕ
В ЭФИОПСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ДИНАМИКА И ПРОБЛЕМЫ



Маркос Дебебе Белай –
научный сотрудник
Института политических
исследований (Аддис-
Абеба, Эфиопия).

⁵ ZEWDE B. *Op. cit.* P. 27–80.

⁶ Подробнее см.: DONHAM D.L. *Old Abyssinia and the New Ethiopian Empire* // DONHAM D.L., JAMES W. (Eds.). *The Southern Marches of Imperial Ethiopia: Essays in History and Social Anthropology*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

⁷ См.: AALEN L. *The Politics of Ethnicity in Ethiopia: Actors, Power and Mobilisation under Ethnic Federalism*. Leiden: Hotei Publishing, 2011.

⁸ Ibid. P. 25–28.

как государство относится к их культуре, религии, языку⁹. В результате некоторые из них все громче настаивают на самоопределении¹⁰.

Аккомодация этнически разнообразного населения Эфиопии не просто исторический вызов, оставшийся в прошлом – в значительной мере эту проблему не удалось разрешить и до сегодняшнего дня. В настоящей статье будет проанализирована архитектура этнического самоуправления в Эфиопии, вписываемая в контекст эволюционного развития ее федеративной системы. Решая эту задачу, авторы будут опираться в первую очередь на метод доктринального исследования, который предполагает обращение к академической и неакадемической литературе, юридическим текстам и институциональным отчетам.

Эволюция самоуправления в Эфиопии

Территориальная организация публичной власти в Эфиопии неоднократно преобразовывалась в зависимости от задач, решаемых сменявшими друг друга политическими режимами. При этом точное число территориальных единиц не устанавливалось вплоть до становления современной Эфиопии: лишь в царствование императора Теодроса II страна была разделена на провинции (*awraja* – авраджа), каждая из которых делилась на районы (*woreda* – вореда)¹¹. Это делалось для укрепления административного контроля центрального правительства над местным населением и местными ресурсами. Аналогичного подхода придерживался и император Менелик II, который позже, в 1908 году, разделил страну на 34 региона исходя из их этнического состава и географических особенностей¹². В формальном плане государственное устройство претерпело фундаментальные изменения с принятием в 1931 году первой писаной эфиопской Конституции. Хотя Основной закон и не провозглашал Эфиопию унитарным государством, она обладала всеми признаками такового. С одной стороны, намерение управлять страной на основе конституционных норм можно

9 GUTEMA S.E. *The Right to Self-Determination: Its Scopes, Faces and Constraints of Its Enforcement under the FDRE Constitution, Ethiopia* // SSRN. 2016. February 2. P. 16–18 (<https://ssrn.com/abstract=2725846>).

10 См., например: ABDULLAH A.M. *Article 39 of the Ethiopian Constitution On Secession and Self-Determination: A Panacea to the Nationality Question in Africa?* // *Verfassung und Recht in Übersee*. 1998. Bd. 31. S. 440–455; BAYOU A.M. *Self-Administration Units or Camps? Scrutinizing the Ethiopian Sub-Federal Arrangements* // *Nations and Nationalism*. 2025. April. P. 1–11 (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/nana.13111>); AALEN L. *Ethnic Federalism and Self-Determination for Nationalities in a Semi-Authoritarian State: The Case of Ethiopia* // *International Journal on Minority and Group Rights*. 2006. Vol. 13. № 2–3. P. 243–261.

11 Подробнее см.: BEKEN C. VAN DER. *Unity in Diversity – Federalism as a Mechanism to Accommodate Ethnic Diversity: The Case of Ethiopia*. Zürich: LIT-Verlag, 2012.

12 AMID M.K. *Op. cit.* P. 144.

считать прогрессивным шагом в истории страны; с другой стороны, Конституция 1931 года стала документом, формализовавшим более ранние управленческие практики, внедряемые в империи со времен Теодроса II. Рассматриваемая в подобной оптике, она сыграла важную роль в консолидации и упрочении императорской власти.

На заре своей конституционной истории Эфиопия столкнулась со второй попыткой оккупации, предпринятой итальянцами; их возвращение объяснялось желанием отомстить за поражение при Адуа (1896). Захватив Эфиопию в 1935 году, Италия объединила ее с другими своими колониями в регионе – Эритреей и итальянским Сомали. Весь этот территориальный массив был разбит на пять провинций: Амхара, Харар, Оромо-Сидамо, Шева, а также Тыграй и Эритрея, управляемые как единое целое¹³. Административное реструктурирование предпринималось исключительно для того, чтобы укрепить оккупационный режим и ослабить эфиопское сопротивление. Эта мера дополнялась также политической стратегией *divide et impera*, нацеленной на стимулирование раздоров и распрей среди эфиопов. Ее основным инструментом было изображение неамхарских групп в качестве жертв амхарского колониализма¹⁴.

В 1942 году, после второго разгрома Италии – на этот раз фашистской, – Эфиопия реорганизовала свое административно-территориальное устройство, учредив двенадцать провинций; реформа была задумана для укрепления центральной администрации и повышения эффективности нижестоящих уровней власти¹⁵. Как отмечают некоторые авторы, до 1974 года административные единицы Эфиопии создавались на основе их управленческой эффективности, способности взимать налоги, лояльности губернаторов и их готовности мобилизовать ополчение и поддерживать безопасность¹⁶. Необходимо также упомянуть, что в 1952 году Эритрея объединилась с Эфиопией на федеративных началах, а спустя десять лет, после того как император Хайле Селассие I распустил федерацию, была полностью интегрирована в состав империи, превратившись в ее новую провинцию¹⁷.

При этом, как уже отмечалось, невзирая на расширяющуюся маргинализацию этнических групп и провоцируемое ею

МУЛУГЕТА ГЕТУ СИСАЙ,
МАРКОС ДЕБЕБЕ БЕЛАЙ

САМОУПРАВЛЕНИЕ
В ЭФИОПСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ДИНАМИКА И ПРОБЛЕМЫ

¹³ Ibid.

¹⁴ BAYOU A.M. *Op. cit.* P. 4.

¹⁵ AMID M.K. *Op. cit.*

¹⁶ WUBNEH M. *Ethnic Identity Politics and the Restructuring of Administrative Units in Ethiopia* // International Journal of Ethiopian Studies. 2017. Vol. 11. № 1–2. P. 106–118.

¹⁷ Подробнее об этом важном для эфиопской истории событии см.: NEGASH T. *Eritrea and Ethiopia: The Federal Experience*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 1997; см. также: ЗАХАРОВ А.А. *Принуждение к союзу: федеративное поглощение Эритреи в исторической перспективе* // Неприкосновенный запас. 2024. № 4(156). С. 26–47. – Примеч. перев.



недовольство, государство не вносило никаких изменений в собственную административную структуру. Наличие территориальных единиц были ориентированы на реализацию контрольных функций в интересах центральной власти, а не на разрешение проблем, порождаемых этническим разнообразием. В конечном счете, именно культурное и институциональное неравенство, на которое постоянно сетовали несколько групп, считавших себя угнетенными, побудило их развернуть освободительную борьбу на всей территории страны¹⁸.

Имперский период закончился в 1974 году со свержением императора леворадикальной организацией офицеров, назвавшей себя Временным военно-административным советом (в основном он известен по амхарскому наименованию Дерг – совет, комитет). Среди прочих своих мероприятий новый режим реорганизовал эфиопские провинции в четырнадцать регионов (*kifle hagers*), которые были разделены на 102 субрегиона (авраджа) и 556 районов (вореда)¹⁹. К несчастью, управленческие реформы, предпринятые военными, не смогли удовлетворить запросы этнических групп, касающиеся признания и самоуправления. Стремясь разрешить проблему, Дерг в начале 1980-х принялся реформировать государственное устройство на основе советского подхода к «национальному вопросу»; ради этого был создан государственный Институт по изучению национальностей Эфиопии²⁰. Этому научному учреждению предписывалось исследовать различные аспекты жизни эфиопских этнических общностей, включая их историю, культуру, язык, социальные структуры и экономическое развитие. На основе его рекомендаций военный режим создал в рамках унитарной структуры 24 административных района и пять автономных областей, не передав им, однако, никаких реальных полномочий²¹.

Реагируя на множасьщиеся проблемы, Дерг в 1987 году инициировал принятие Конституции Народной Демократической

18 AMID M.K. *Op. cit.*

19 См.: GETU K. *An Overview of Local Governance and Decentralization in Ethiopia*. 2016 (www.academia.edu/29791599/an_overview_of_local_governance_and_decentralization_in_ethiopia).

20 Преамбула официальной Прокламации об учреждении Института содержала инновационные для эфиопской национальной политики положения: «Эфиопская национально-демократическая революционная Программа, признавая право каждой национальности на самоопределение, гарантирует, что каждая национальность будет иметь свою историю и сохранит самобытность, культуру, обычаи, язык, религию и права, уважаемые в полном объеме и в равной мере в соответствии с духом социализма». Цит. по: *Proclamation № 236/1983. A Proclamation to Provide for the Establishment of the Institute for the Study of Ethiopian Nationalities* // *Negarit Gazeta*. 1983. March 23. P. 31. После свержения режима Дегра это учреждение было распущено. – *Примеч. перев.*

21 Подробнее см.: WUBNEN M. *Op. cit.* P. 118–127; VÉRTESY L., LEMANGO T.B. *Public Administration Developments in Ethiopia under Three Different Regimes* // *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*. 2022. Vol. 22. № 3. S. 410–413; НАВТУ А. *Ethnic Federalism in Ethiopia: Background, Present Conditions and Future Prospects*. Addis Ababa: International Conference on African Development Archives, 2003.

Республики Эфиопия (НДРЭ), в положениях которой отразилось повышенное внимание режима к требованиям этнических и региональных повстанческих группировок. В отличие от предыдущего Основного закона, в ней напрямую закреплялся тезис о том, что Эфиопия является унитарным государством, состоящим из административных автономных регионов, в которых все национальности пользуются равными правами²². Однако, как и в прежние времена, режим Дерга сохранил те же критерии и основания, по которым административные единицы учреждались в имперский период. При этом, в отличие от правовых установлений режимов-предшественников, Конституция 1987 года признавала многонациональный характер Эфиопии и равенство ее национальностей – пусть даже и не обеспечивая их полноценным самоуправлением²³.

Хотя режим Дерга на словах признавал равенство всех эфиопских народов, такие декларации широко критиковались как неискренние, поскольку подход диктатуры к признанию этнических групп противоречил ее же собственной панэфиопской националистической идеологии, воплощенной в лозунге «Эфиопия превыше всего!» («Ethiopia Tikdem!»)²⁴. Как следствие, революционные движения упрекали власти в том, что называлось ими «амхарским культурным доминированием» – в частности, в превознесении амхарского языка и продвижении лозунга «Эфиопия превыше всего!»²⁵. Это недовольство вылилось в семнадцатилетнюю гражданскую войну между режимом Дерга и этническими повстанческими организациями.

В конечном счете, радикальный режим был свергнут националистическими формированиями под руководством РДФЭН, ядро которого составил Народный фронт освобождения Тыграя. Созданное ими переходное правительство руководствовалось Хартией переходного периода 1991 года – временной Конституцией, в которой излагались установки и принципы эфиопского транзита²⁶. Пришедшие к власти силовым путем лидеры Народного фронта, исповедуя марксизм-ленинизм и находясь под влиянием сталинских воззрений на национально-государственное строительство, исходили из того, что управлять многонациональным государством должна сильная соци-

МУЛУГЕТА ГЕТУ СИСАЙ,
МАРКОС ДЕБЕБЕ БЕЛАЙ

САМОУПРАВЛЕНИЕ
В ЭФИОПСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ДИНАМИКА И ПРОБЛЕМЫ

22 См. текст Конституции НДРЭ 1987 года на английском языке: *The Constitution of the People's Democratic Republic of Ethiopia* // Review of Socialist Law. 1988. Vol. 14. № 2. P. 181–208. – Примеч. перев.

23 Подробнее см.: GUDINA M. *Ethiopia: Competing Ethnic Nationalisms and the Quest for Democracy, 1960–2000*. Maastricht; Addis Ababa: Shaker Publishing, 2003.

24 AALEN L. *The Politics of Ethnicity in Ethiopia*... P. 31–32.

25 BAYOU A.M. *Op. cit.* P. 4–5.

26 См. текст Хартии переходного периода: *Transitional Period Charter of Ethiopia* // Negarit Gazeta. 1991. July 22. P. 1–5 (<https://chilot.wordpress.com/wp-content/uploads/2011/11/the-transitional-period-charter-of-ethiopia.pdf>).

алистическая партия, отстаивающая интересы всех этносов²⁷. Закономерным образом национальный вопрос занял центральное место в повестке дня нового правительства, в котором доминировал Народный фронт, сплотивший вокруг себя иные националистические фронты, недовольные политикой Дерга²⁸. По этой причине Хартия переходного периода подтверждала право «наций, национальностей и народов» на самоопределение²⁹. Как следствие, идеология РДФЭН и, соответственно, политика переходных властей исходили из того, что утверждение демократии возможно исключительно через признание этничности как определенного набора прав национальных групп, в рамках которых отдельные граждане реализуют свои индивидуальные права³⁰.

В отношении прав «наций, национальностей и народов» Хартия переходного периода 1991 года оказалась поистине новаторским документом, поскольку в ней впервые на конституционном уровне признавалась не только внутренняя сецессия (право создать собственный этнический субъект будущей эфиопской федерации), но и внешняя (право покинуть сложившееся в Эфиопии государственно-территориальное единство с последующим созданием собственного суверенного государства). Соответствующие положения содержались в статье 2 Хартии:

«Подтверждается право наций, национальностей и народов на самоопределение. С этой целью каждой нации, национальности и народу гарантируется право:

- а) сохранять свою самобытность и уважать ее, пропагандировать свою культуру и историю, использовать и развивать свой язык;
- б) управлять своими делами на собственной определенной территории и эффективно участвовать в работе центрального правительства на основе свободы, справедливого и надлежащего представительства;
- в) осуществлять свое право на самоопределение и независимость, если данная нация/национальность и народ убеждены, что вышеуказанные права отрицаются, ущемляются или отменяются»³¹.

27 Подробнее см.: AALEN L. *The Politics of Ethnicity in Ethiopia*... P. 32–40. (Развернутый анализ положений Хартии, касающихся самоопределения, см. в статье: MICHÉAU A.P. *The 1991 Transitional Charter of Ethiopia: A New Application of the Self-Determination Principle* // *Case Western Reserve Journal of International Law*. 1996. Vol. 28. № 2. P. 367–394. – Примеч. перев.)

28 ГУТЕМА S.E. *Op. cit.*

29 В конституционном праве Эфиопии именно этим юридическим термином обозначаются этнические субъекты, имеющие право на самоопределение. Позже та же конструкция была воспроизведена и в Конституции Эфиопии 1995 года, а также в развивающем ее конституционном законодательстве. Далее по тексту формулировка «нации, национальности и народы» будет использоваться как вполне конкретная идеологическая и конституционно-правовая категория. – Примеч. перев.

30 АВВИНК J. *Breaking and Making the State: The Dynamics of Ethnic Democracy in Ethiopia* // *Journal of Contemporary African Studies*. 1995. Vol. 13. № 2. P. 150–153.

31 *Transitional Period Charter of Ethiopia*. P. 2.

Одновременно с этим переходное правительство приняло Прокламацию о создании региональных органов власти, в соответствии с которой были учреждены четырнадцать регионов – с конкретным перечислением входящих в них наций, национальностей и народов³². Однако на более поздних этапах переходного периода правительство решило объединить пять южных региональных органов самоуправления в единый штат. Эта инициатива была реализована правящим РДФЭН принудительным образом, без проведения каких-либо консультаций с заинтересованными этническими группами³³. Проигнорировав как референдумы, так и опросы граждан, власти в одностороннем порядке объединили имеющиеся региональные политические партии в одну и слили пять наличных регионов в один новый – Регион наций, национальностей и народов Юга (он был упразднен в 2023 году)³⁴. Как будет показано позже, это слияние оказалось проблемным и спровоцировало долгосрочный подъем сепаратистских настроений.

Интересно, что пункт 2 статьи 3 Прокламации специально перечисляет нации, национальности и народы, имеющие право на создание национальных или региональных органов самоуправления районного (вореда) или более высокого уровня. В отличие от них, некоторые этнические группы, отличающиеся малочисленностью, не получили такого права. (В числе таковых оказались сахо, кунама, кома, северные мао, боро (шинаша), зойиссе, гобез, гидоле, арборе (ульде), гнангатом, цемай, диме, боди (мизн), нао, зельмам, минит и шеко.) В переходный период районы служили основной единицей в самоуправленческой иерархии каждой нации или региона. Именно органы соответствующего национального или регионального самоуправления определяли те административные уровни ниже районного уровня, на которых жители муниципалитетов (*kebele* – кебеле) могли принимать участие в социально-политической жизни.

Этот исторический опыт заметно повлиял на современные запросы, касающиеся самоопределения, а также на федеративную архитектуру эфиопского государства. Этнический федерализм в Эфиопии возник в качестве реакции на маргинализацию, в прежние времена выражавшуюся в подавлении национальной самобытности, а также в ущемлении национальных языков и национальных культур сменявшимися друг друга централизаторскими режимами. На сегодняшний день

МУЛУГЕТА ГЕТУ СИСАЙ,
МАРКОС ДЕБЕБЕ БЕЛАЙ

САМОУПРАВЛЕНИЕ
В ЭФИОПСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ДИНАМИКА И ПРОБЛЕМЫ

32 См.: *Proclamation № 7/1992. A Proclamation to Provide for the Establishment of National/Regional Self-Governments* // *Negarit Gazeta*. 1992. January 14. P. 6–21.

33 AMID M.K. *Op. cit.* P. 147–148.

34 TADESSE C. *Referendum in Ethiopia's Southern Region*. Addis Ababa: Rift Vally Institute; Peace Research Facility, 2023 (<https://riftvalley.net/wp-content/uploads/2023/03/RVI-2023.03.21-Referendum-in-Ethiopia-s-Southern-Region.pdf>).

главной задачей эфиопского многонационального государства остается поддержание баланса между обеспечением реального самоуправления его составных частей и защитой национального единства и территориальной целостности – говоря иными словами: сохранение центральной власти без стирания разнообразия или насаждения доминирования³⁵. Далее мы попытаемся оценить эффективность современного федеративного устройства в согласовании этих – казалось бы, противоположных – установок друг с другом.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ САМОУПРАВЛЕНИЯ

Хартия переходного периода легла в основу институционального дизайна ныне действующей Конституции 1995 года, провозгласившей парламентскую федерацию³⁶. В отличие от большинства федеративных систем, в которых суверенитетом наделены субъекты федерации или народ в целом³⁷, в эфиопской федерации носителями суверенитета объявляются нации, национальности и народы, а федеральная Конституция является выражением и гарантом этого суверенитета (статья 8). Пользуясь высшей властью, каждая из эфиопских этнических групп имеет безусловное право на самоопределение, включая право на отделение как во внутреннем, так и во внешнем аспектах. Для наций, национальностей и народов, которые в прежние времена заявляли о маргинализации, эксплуатации и отчуждении, фиксация этого конституционного права служит гарантией того, что они впредь не будут подвергаться подобным ограничениям³⁸.

В ходе федерализации Эфиопии была предпринята попытка учесть этническое разнообразие страны, поэтому демаркацию границ штатов стремились увязать с зонами расселения этнических групп, различающихся по культуре и языку. Первоначально Федеративная Демократическая Республика Эфиопия состояла из девяти штатов и одного города федерального подчинения. Со временем эта структура расширилась до двенадцати штатов и двух городских административных территорий особого типа, что отражало растущий запрос населяющих Эфиопию общностей на самоуправление и признание самобытнос-

35 Подробнее об этом противоречии см.: MOORE M. *The Ethics of Nationalism*. Oxford: Oxford University Press, 2001; KYMLICKA W. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

36 См.: Proclamation № 1/1995. *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia Proclamation* // Federal Negarit Gazette. 1995. August 21. P. 1–38.

37 См.: AALEN L. *Ethnic Federalism and Self-Determination for Nationalities...*

38 GUTEMA S.E. *Op. cit.* P. 5–7.

ти в рамках федерации. Шесть из двенадцати штатов (Афар, Амхара, Оромия, Тыграй, Сомали и Сидاما) населены преимущественно представителями тех этнических групп, в честь которых они названы. Пять штатов (Бенишангул-Гумуз, Гамбелла, Центральная Эфиопия, Южная Эфиопия и народов Юго-Запада Эфиопии), напротив, этнически разнообразны: ни одна из групп не составляет в них большинства. Штат народа Харари является исключением, поскольку он носит имя национальной группы, которая на данной территории составляет незначительное меньшинство. Ни в одном из штатов население не является гомогенным – напротив, каждый из них в той или иной мере многонационален³⁹. Еще более усложняет картину то, что нации, национальности и народы в рамках созданных в настоящее время двенадцати штатов имеют «безусловное право на самоопределение, в том числе и в форме отделения» (пункт 1 статьи 39 Конституции). Самоопределение вплоть до отделения в эфиопской федерации защищено не только включением упомянутого права в третью главу Конституции, требующую более сложной процедуры внесения поправок, но и гарантированием его соблюдения даже в условиях чрезвычайного положения. Так, подпункт «с» пункта 4 статьи 93 федеральной Конституции гласит, что даже при осуществлении чрезвычайных полномочий Совет министров не может приостанавливать или ограничивать право на самоопределение, включая и отделение (пункты 1–2 статьи 39).

Анализируя конституционные положения, можно выделить по меньшей мере пять взаимосвязанных признаков самоопределения. К их числу относятся: право на собственную государственность в рамках федерации (внутренняя сецессия с последующим созданием штата); административная автономия (создание институтов власти на территории, которую занимает этническое сообщество); язык и культура (сохранение и развитие языка, культуры, истории); значимое представительство в федеральном правительстве и правительствах штатов и, наконец, независимость (внешняя сецессия). Вместе с тем для осуществления или реализации полного права на самоопределение этническая общность должна сначала добиться своего признания в качестве нации, национальности или народа со стороны Палаты Федерации, в состав которой входят по крайней мере по одному представителю от всех наций, национальностей и народов. Хотя перепись населения 2007 года выявила в стране около 85 общностей такого рода, Палата Федерации официально признала только 76 из них, руководствуясь при этом преимущественно спецификой языка и культуры. Учиты-

МУЛУГЕТА ГЕТУ СИСАЙ,
МАРКОС ДЕБЕБЕ БЕЛАЙ

САМОУПРАВЛЕНИЕ
В ЭФИОПСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ДИНАМИКА И ПРОБЛЕМЫ

39 BELAY T.S., BELAY H.S. *The Procedure for the Creation of New Regional States under the FDRE Constitution: Some Overlooked Issues* // Mizan Law Review. 2019. Vol. 13. № 1. P. 101.



вая ограниченный объем настоящей статьи, основное внимание в ней будет уделено первым трем компонентам самоопределения – с особым акцентом на территориальную автономию (государственность) и административную автономию.

Предоставляя нациям, национальностям и народам право развивать и использовать свои языки, сохранять свою культуру и увековечивать свою историю, федеральная Конституция подтверждает сущностную ценность разнообразия и пытается устранить исторически сложившуюся маргинализацию. Это право позволило многим этническим группам, особенно прежде угнетенным, заявить о своей самобытности, создать местные СМИ на родных языках и учредить национальные школы, а также сохранить устные предания и традиции. С одной стороны, федеральная Конституция обеспечивает равное признание всем языкам, хотя амхарский язык по-прежнему служит рабочим языком федерального правительства. С другой стороны, нации, национальности и народы имеют конституционное право устанавливать собственные официальные языки, использовать и развивать их в устной и письменной речи, поддерживать свою культуру и сохранять культурное наследие. Наличие такого права позволяет нациям, национальностям и народам использовать в качестве официальных местные языки, отличающиеся от официальных языков государства или отдельных штатов. Например, хотя амхарский язык является рабочим языком региона Амхара, национальная администрация оромо в этом регионе использует в качестве языка делопроизводства *Affan Oromoo*, язык этнической группы оромо.

Другим ключевым аспектом самоопределения выступает административная автономия – то есть право на создание самоуправленческих органов на различных уровнях публичной власти. Конституция подводит под это фундамент, гарантируя этносам полное самоуправление, включая право создавать собственные институты на соответствующих территориях (пункт 3 статьи 39). Это положение увязывает федеративное устройство с принципом этнонационального самоуправления, предоставляя группам возможность не только управлять собой, но и определять структуру местных органов власти. Такая гарантия подкрепляется и статьей 50, позволяющей штатам создавать законодательные, исполнительные и судебные органы, которые наилучшим образом способствуют самоуправлению. Теоретически такое положение вещей должно было бы отражать твердую приверженность децентрализации и демократическому участию.

По примеру классических федераций, подобных США, Канаде и Австралии, Конституция Эфиопии формально признает только два «этажа» государственной власти – уровень феде-

рации и уровень штатов. Местные управленческие структуры, под которыми в Эфиопии понимаются все административные органы, функционирующие ниже уровня штата, упоминаются лишь вскользь в пункте 4 статьи 50, которая гласит, что «правительственные учреждения штата создаются на уровне штата, а также на других административных уровнях по усмотрению штатов». Таким образом, штаты, будучи свободными в определении структуры местных органов, одновременно должны «наделять низшие органы власти достаточными полномочиями для обеспечения непосредственного участия народа в управлении этими органами» – и создавать тем самым органы самоуправления.

Третьим аспектом самоопределения, гарантированном нациям, национальностям и народам, выступает право на формирование отдельного штата в случае надлежащего соблюдения конституционных процедур. Проще говоря, Конституция оставляет открытым путь к обретению собственной государственности теми этносами, которые пока не имеют собственных штатов⁴⁰. Это в свою очередь обесценивает аргументы критиков Конституции, которые указывают на противоречие между признанием всех наций, национальностей и народов в качестве членов-сооснователей федерации и первоначальным созданием всего лишь нескольких штатов (сначала девяти, потом двенадцати)⁴¹. Хотя процедура учреждения новых штатов прописана не столь четко, как следовало бы, она все же в федеральной Конституции предусмотрена. Вот как создание нового штата описывается в статье 47 (пункт 3):

«Право любой нации, национальности или народа на образование собственного штата может быть реализовано в следующем порядке:
а) когда требование о создании штата одобрено большинством в две трети членов Совета соответствующей нации, национальности или народа и это требование представлено в письменном виде Государственному Совету;

б) когда Государственный Совет, получивший вышеупомянутое требование, организует в течение года со дня его получения референдум, который должен быть проведен среди представителей нации, национальности или народа, выдвинувших требование;

в) когда требование о создании штата будет поддержано большинством голосов, поданных в ходе референдума;

г) когда Государственный Совет передаст свои полномочия нации, национальности или народу, выдвинувшему требование, и

д) когда новый штат, учрежденный в результате референдума, минуя подачу какой-либо иной аппликацию, непосредственно станет членом Федеративной Демократической Республики Эфиопия».

МУЛУГЕТА ГЕТУ СИСАЙ,
МАРКОС ДЕБЕБЕ БЕЛАЙ

САМОУПРАВЛЕНИЕ
В ЭФИОПСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ДИНАМИКА И ПРОБЛЕМЫ

40 FESSHA Y.T. *The Original Sin of Ethiopian Federalism* // *Ethnopolitics*. 2017. Vol. 16. № 3. P. 233–234.

41 BELAY T.S., BELAY H.S. *Op. cit.* P. 99–101.



Описанная конституционная процедура не предусматривает в качестве обязательных условий никаких количественных параметров типа численности населения, площади территории или экономической жизнеспособности⁴². Ключевую роль в процессе играет волеизъявление соответствующего населения, что позволяет говорить о волюнтаристском подходе к переустройству федерации. В основе этого подхода – этническая идентичность. Здесь, по сути, мы имеем дело с протоколом, которому должны следовать все этносы, стремящиеся к обретению государственности. Однако на практике реализовать этот путь нелегко, поскольку органы, призванные принимать главные решения, подчас не торопятся содействовать процессу – например, затягивают санкционирование референдума, – а без этого вся инициатива может оказаться в тупике. Кроме того, аналогичные практические препятствия возникают в тех случаях, когда в Палату Федерации подается апелляция на ранее принятое решение о создании нового штата.

В институциональном плане Палате Федерации отводится важнейшая роль в реализации права на самоопределение и переходе к самоуправлению. Помимо полномочий по толкованию Конституции, Палата уполномочена принимать решения по вопросам, касающимся прав наций, национальностей и народов на самоопределение, включая право на отделение⁴³. Таким образом, если где-то возникает запрос на самоуправление, то первичной юрисдикцией обладает легислатура соответствующего штата, в то время как окончательное решение остается за Палатой Федерации. К прерогативам последней относятся также обеспечение равенства эфиопских народов, закрепленного в Конституции, поддержание и укрепление их единства на основе взаимного согласия. Палата Федерации уполномочена рассматривать заявления, поданные любой общиной, полагающей, что ее идентичность отрицается посредством ущемления самоуправления, культурных или языковых ограничений, вмешательства в политику исторической памяти. Хотя пункт 4 статьи 88 Конституции связывает самоуправление с демократическими принципами, на практике этнический мажоритаризм, авторитарные управленческие методики и слабая подотчетность ограничивают по-настоящему инклю-

⁴² ГУТЕМА S.E. *Op. cit.* P. 15; БЕЛАЙ T.S., БЕЛАЙ H.S. *Op. cit.* P. 101–106; АМИД M.K. *Op. cit.* P. 150–157.

⁴³ Подробнее см.: *Proclamation № 1261/2021. A Proclamation to Define the Powers and Functions of the House of Federation Proclamation* // Federal Negarit Gazette. 2021. August 19. P. 13559–13606. Эта Прокламация расширила ранее существовавшие прерогативы Палаты Федерации и вступила в силу после принятия Прокламации о межправительственных отношениях (*Proclamation № 1231/2021. A Proclamation Issues to Determine the System of Inter-Governmental Relations in the Federal Democratic Republic of Ethiopia* // Federal Negarit Gazette. 2021. January 11. P. 12914–12939), уточнившей взаимные права и обязанности органов публичной власти; в соответствии с ней Палата Федерации получила полномочия по разрешению споров и преодолению разногласий, возникающих в федеративных отношениях. – *Примеч. перев.*

живное управление. Доминирующие группы часто угнетают меньшинства в границах своих регионов, что противоречит конституционному обязательству, касающемуся справедливости самоуправления⁴⁴. Несмотря на то, что наличные конституционные рамки выглядят нормативно прогрессивными, их реализация остается далекой от совершенства, что подчеркивает насущную необходимость реформ, которые позволили бы уравновесить требования автономии и императивы единства, а также укрепить инклюзивность и подотчетность на всех уровнях публичной власти.

Природа эфиопской федерации, определенная Конституцией страны и проанализированная выше, остается предметом ожесточенных дискуссий с самого ее принятия. Сторонники Конституции утверждают, что этнический федерализм, предоставив этносам конституционное право на самоопределение вплоть до отделения, сохранил единство и территориальную целостность Эфиопии⁴⁵. По их мнению, если бы не переход к федерации этнического типа, страна просто распалась бы. Иначе говоря, этнический федерализм воспринимается как своего рода клей, удерживающий нации, национальности и народы Эфиопии под крышей общей федеративной государственности. Противники этнического федерализма считают его рецептом дезинтеграции, поскольку он способствует этническим конфликтам и межнациональной конкуренции⁴⁶.

МУЛУГЕТА ГЕТУ СИСАЙ,
МАРКОС ДЕБЕБЕ БЕЛАЙ

САМОУПРАВЛЕНИЕ
В ЭФИОПСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ДИНАМИКА И ПРОБЛЕМЫ

СОВРЕМЕННАЯ ДИНАМИКА ЭФИОПСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Стремясь справиться с национальным вопросом, создатели эфиопского федерализма предложили компактно проживающим этническим группам территориальную автономию. Этническому фактору в этой системе отводится первостепенное место. Из-за его всемерного акцентирования эфиопский федерализм нередко называют «этническим»; критики, однако, предпочитают именовать его «племенным». Как полагает Йонатан Фесха, упор на этничность как на базис территориального устройства превращает эфиопскую федерацию из

⁴⁴ См. подробнее: TEFERA T., AMSALU D., AYTENEW Z. *The Ethiopian Constitution and Its Approach to the Ethnic Communities' Demand for Own States*. Addis Ababa: Ethiopian Policy Studies Institute, 2023 (<https://psi.org.et/index.php/working-papers?download=131:the-ethiopian-constitution-and-its-approach-to-the-ethnic-communities-demand-for-own-states>).

⁴⁵ Аргументы в поддержку этой позиции см. в работах: CHOUDHRY S., HUME N. *Federalism, Devolution and Secession: From Classical to Post-Conflict Federalism* // GINSBURG T., DIXON R. (Eds.). *Constitutional Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. P. 356–384; AHADU E., ABEBE D. *Does Ethnic Federalism Imperative for Ethiopia? A Critical Analysis* // International Journal of Social Science Research and Review. 2019. Vol. 2. № 4. P. 22–29.

⁴⁶ См., в частности: AHADU E., ABEBE D. *Op. cit.* P. 29–30.



мононациональной в мультинациональную⁴⁷. Право на полное самоуправление, гарантированное Конституцией нациям, национальностям и народам, предстает чем-то вроде компенсации этническим общностям за угнетение, которому они подвергались в период формирования нынешнего государства⁴⁸. Действующая Конституция требует от штатов обеспечивать подлинное самоуправление и децентрализацию власти и на местном уровне тоже, вследствие чего региональные конституции содержат более или менее единообразные положения, касающиеся местного самоуправления. Вместе с тем нации, национальности и народы в эфиопской федерации играют двоякую роль: они одновременно и учредители федерации, и ее потенциальные разрушители, поскольку из-за их системного возвеличивания союз оказывается весьма хрупким. Дополнительную неустойчивость этой конструкции добавляет и конституционная обязанность федеральных властей особо помогать малочисленным этносам, которые страдают от социально-экономической уязвимости.

Право на полное самоуправление, гарантированное Конституцией нациям, национальностям и народам, предстает чем-то вроде компенсации этническим общностям за угнетение, которому они подвергались в период формирования нынешнего государства.

Административная иерархия внутри штатов, выстроенная на основании федеральной Конституции, помимо наличия самих региональных органов власти, предполагает, во-первых, наделение широкими полномочиями органов местного самоуправления, а во-вторых, предоставление местному населению гарантий участия в нем⁴⁹. Поскольку Конституция не описывает статус территориальных единиц ниже уровня штатов сколько-нибудь подробно, субъекты эфиопской федерации имеют право по своему усмотрению устанавливать институциональную структуру, полномочия и обязанности субрегиональных и местных органов власти⁵⁰. Тем не менее существование мест-

⁴⁷ FESSHA Y.T. *Op. cit.* P. 235–236.

⁴⁸ Соответствующей критике эфиопская федеративная система подвергается с самого ее учреждения. См., например: АВВИНК J. *Op. cit.* P. 153–157, 160–161; БЕЛАЙ Т.С., БЕЛАЙ Н.С. *Op. cit.* P. 120; БАЮУ А.М. *Op. cit.* P. 9.

⁴⁹ БАЮУ А.М. *Op. cit.* P. 5–6.

⁵⁰ Подробнее об организации местного самоуправления в Эфиопии см.: АЙЕЛЕ З.А. (Ed.). *Local Government in Ethiopia: Responses to Urban-Rural Challenges*. Addis Ababa: Centre for Federalism and Governance Studies; Addis Ababa University, 2021; БЕКЕН С. VAN DER. *Sub-National Constitutional Autonomy and Institutional Innovation in Ethiopia* // *Ethiopian Journal of Federal Studies*. 2015. Vol. 2. № 2. P. 17–44.

ного самоуправления опирается на хотя бы косвенное конституционное признание. Раз штаты имеют право разрабатывать, принимать и менять собственные конституции, они могут также конструировать системы местного самоуправления, отвечающие их региональным особенностям⁵¹. Подобная свобода действий исключительно важна, так как регионы отличаются друг от друга территориальными размерами, этническим составом, экономическими и социальными условиями, что делает унифицирующие подходы неуместными.

Несмотря на незначительные региональные вариации, в большинстве штатов единицами местного самоуправления служат зоны (обычные или национальные), районы (обычные или специальные), муниципалитеты и городские администрации. Во всех штатах, за исключением Штата народа Харари, за региональным уровнем публичной власти следует зона, а потом идут районы (вореды). В состав районов обычно входят несколько муниципалитетов (кебеле), которые являются самым нижним юридически признанным уровнем местного самоуправления⁵². В дополнение к этим трем типам местных администраций и параллельно с ними существуют города, которые подразделяются на различные классы. Одни города напрямую подчиняются своему штату, другие – зоне, третьи – району. Управленческая иерархия, выстроенная в эфиопской федеративной системе, отчасти напоминает советскую модель, где территории дробились на единицы в зависимости от наличия у них того или иного этнического «хозяина»⁵³.

Более детальный анализ всех этих практик вкупе с региональными конституциями позволяет выделить два типа местных органов власти, функционирующих в современной Эфиопии, – национальные (этнические) и обычные, – каждый из которых служит различным целям. Местные органы власти, учрежденные по национальному признаку, позволяют этническим меньшинствам, проживающим внутри субъектов федерации, реализовать конкретную разновидность самоуправления, закрепленную в пункте 3 статьи 39 Конституции. Управляемые ими территориальные единицы («национальные зоны» или «специальные районы», причем первые обычно крупнее вторых) охватывают территории компактного проживания тех или иных этнических групп и учреждаются во всех штатах, за исключением Оромии, народа Харари и Сомали⁵⁴. Специальные районы обладают более широкими административными

МУЛУГЕТА ГЕТУ СИСАЙ,
МАРКОС ДЕБЕБЕ БЕЛАЙ

САМОУПРАВЛЕНИЕ
В ЭФИОПСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ДИНАМИКА И ПРОБЛЕМЫ

51 AYELE Z.A. *The Politics of Sub-National Constitutions and Local Government in Ethiopia* // Perspectives on Federalism. 2014. Vol. 6. № 2. P. 91.

52 См.: *Local Government in Ethiopia: Responses to Urban-Rural Challenges*. P. 1–6.

53 BAYOU A.M. *Op. cit.*

54 AYELE Z.A. *Op. cit.* P. 95–97.



полномочиями, чем обычные районы; при этом они, подобно обычным и национальным зонам, вертикально подотчетны штатам. В отличие от них, стандартные органы местного самоуправления создаются штатами в соответствии с пунктом 4 статьи 50 и включают зоны, районы и муниципалитеты⁵⁵.

Управленческая иерархия, выстроенная в эфиопской федеративной системе, отчасти напоминает советскую модель, где территории дробились на единицы в зависимости от наличия у них того или иного этнического «хозяина».

Однако реальная практика самоуправления складывается порой довольно противоречиво. Хотя в пункте 4 статьи 50 Конституции подчеркивается необходимость передачи полномочий нижестоящим административным единицам и поощрения прямого участия населения в принятии решений на низовом уровне, многие местные органы власти по-прежнему остаются институционально слабыми, не обеспеченными ресурсами и политически зависимыми от местных правящих элит. Такая практика подрывает предполагаемое демократическое участие и ограничивает автономию на низовом уровне.

ТЯГА К СОБСТВЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Хотя федеративная система, позволяющая нациям, национальностям и народам страны создавать собственные органы управления, была официально введена в 1995 году, в полном объеме она не внедрялась до 2019 года. Вплоть до этого момента считалось, что разрешить какой-нибудь этнической группе создать новый штат – все равно что открыть ящик Пандоры. Именно поэтому за два с половиной десятилетия пребывания РДФЭН у руля федерации ни одно обращение этнических групп, касающееся учреждения новых штатов, не было удовлетворено⁵⁶. Устремления этносов, однако, никуда не делись: они не раз выражали желания, а то и требования, реализовать свое конституционное право на учреждение собственных штатов⁵⁷. К числу таких общностей относились, например, народности

⁵⁵ *Local Government in Ethiopia: Responses to Urban-Rural Challenges*. P. 2.

⁵⁶ TEFERA T., AMSALU D., AYITENEW Z., ABERA M., TEKLU A. *Grassroots Approach to Understanding the Growing Demand for Statehood in SNNPR, Ethiopia. (A Short Research Report)*. Addis Ababa: Policy Studies Institute, 2020. P. 20–21.

⁵⁷ TEFERA T., AMSALU D., AYITENEW Z. *The Ethiopian Constitution...* P. 8–13.

сидама и уолайта. В борьбе за самоопределение Совету национальной зоны Сидама удалось продвинуться довольно далеко: он не только одобрил исходящий от местных жителей запрос на создание отдельного штата, но и заручился поддержкой со стороны Совета национальностей упраздненного в 2023 году Штата наций, национальностей и народов Юга, к которому относились места компактного расселения сидама⁵⁸. Примерно в тот же период предводители народности берта, отчаявшись в собственной способности взять под полный контроль правительство «своего» штата Бенишангул-Гумуз, тоже выступили за отделение и создание самостоятельного штата. Несмотря на это, РДФЭН отклонил обе петиции, усмотрев в них не выражение народной воли, а корыстные проекты местных нотаблей⁵⁹.

Однако после смены руководства РДФЭН и последующего создания в 2019 году Партии процветания⁶⁰ новые лидеры скорректировали позицию федеральных властей, начав пусть осторожно, но все же реагировать на требования о создании новых штатов. С 2018 года, откликаясь на смену генеральной линии партии, тринадцать этнических общностей, ранее входивших в Штат наций, национальностей и народов Юга, обратились с просьбами об образовании в составе федерации новых штатов, подав соответствующие петиции в Совет. В качестве причин, побуждающих их выступать с подобными демаршами, этнические сообщества ссылались на недофинансирование базовой инфраструктуры, нехватку надлежащего представительства в органах власти, дурное управление, демонстрируемое федеральными, региональными и местными органами⁶¹.

К тому моменту, однако, федеральное правительство, несмотря на свою возросшую отзывчивость в отношении низовых запросов, еще не было готово пойти навстречу сообществам, желавшим обзавестись новыми штатами, и весьма сдержанно относилось к удовлетворению прошений, касавшихся собственной государственности, что выражалось в волоките с организацией референдумов и буквоедском соблюдении конституцион-

МУЛУГЕТА ГЕТУ СИСАЙ,
МАРКОС ДЕБЕБЕ БЕЛАЙ

САМОУПРАВЛЕНИЕ
В ЭФИОПСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ДИНАМИКА И ПРОБЛЕМЫ

58 Подробнее см.: AALEN L. *Institutionalizing the Politics of Ethnicity: Actors, Power and Mobilization in Southern Ethiopia under Ethnic Federalism*. PhD Thesis in Political Science. Oslo, 2008.

59 См.: АДЕГЕНЕ А.К. *Federalism and Ethnic Conflict in Ethiopia: A Comparative Study of the Somali and Benishangul-Gumuz Regions*. PhD Thesis in Political Science. Leiden, 2009.

60 Партия процветания была учреждена 1 декабря 2019 года в результате слияния трех партий – членов РДФЭН: Демократической партии Амхара, Демократической партии Оромо и Южноэфиопского народно-демократического движения. В нее вошли также малые народно-освободительные движения, за исключением Народного фронта освобождения Тыграй – единственной организации подобного рода, отказавшейся присоединиться к новой партии и спровоцировавшей тем самым войну в Тыграе в 2020 году. После проведения выборов в Палату представителей в 2021-м и по настоящее время Партия процветания располагает конституционным большинством в нижней палате парламента, имея 410 из 547 мест. – *Примеч. перев.*

61 См. критический обзор этих движений и перспектив обретения ими государственности: KURSNA K. *A Special Statehood Request in Ethiopia's Southwest* // Ethiopia Insight. 2021. August 6 (www.ethiopia-insight.com/2021/08/06/eiep-a-special-statehood-request-in-ethiopias-southwest/).



ных процедур. Но такая тактика работала не во всех случаях. Например, политики национальной зоны сидама, столкнувшись с затягиванием голосования, пригрозили провозгласить государственность в одностороннем порядке. Их ультиматум вызвал ожесточенные столкновения между федеральными силами безопасности и активистами народа сидама, а также беспорядки на этнической почве, из-за которых погибли невинные люди и был нанесен значительный материальный ущерб. В конечном счете, требование о создании штата Сидама было удовлетворено в июне 2020 года – после того, как на территории прошел референдум. В результате эфиопская федерация обзавелась новым, десятым, членом⁶².

Сидамский прецедент породил опасения относительно того, что теперь обзавестись собственной государственностью захотят слишком многие; творцы Конституции изначально не предполагали ничего подобного, и поэтому федеральные и региональные власти взяли небольшую паузу, занявшись, вместо создания новых штатов, поисками альтернативных решений⁶³. Например, власти бывшего Штата наций, национальностей и народов Юга, отложив в сторону прямое следование конституционной процедуре, учредили не предусмотренный Конституцией комитет, которому было поручено изучить требования об учреждении новых штатов. В июле 2019 года его рабочая группа предложила три альтернативных варианта: (1) сохранить Штат наций, национальностей и народов Юга в прежнем виде; (2) разделить его на территории сидама и остальные районы; (3) заморозить принятие новых заявок на создание штатов.

Ко всеобщему удивлению, в подготовленном группой докладе утверждалось, что большая часть местного населения по-прежнему предпочитает жить в Штате наций, национальностей и народов Юга. Так или иначе, но изыскания комитета не получили поддержки со стороны южных этносов. По этой причине федеральное и региональное правительства предпочли четвертую опцию, разделив бывший Штат наций, национальностей и народов Юга на четыре новых субъекта, включая штат Сидама. Вместо того, чтобы рассматривать множество прошений о создании все новых и новых штатов, власти предложили этническим сообществам консолидироваться и формировать коллективные запросы. Хотя многие усмотрели в таком решении вполне приемлемый компромисс, некоторые этнические группы отказались его принять и продолжили сопротивлять-

62 Подробнее об исторических предпосылках, особенностях референдума и процедуры создания штата Сидама см.: Исмагилова Р.Н. *Эфиопия: победа Сидама в вековой борьбе за самоопределение* // Ученые записки Института Африки РАН. 2021. № 2(55). С. 47–65. – *Примеч. перев.*

63 TADESSE C. *Op. cit.* P. 2.

ся. В итоге им удалось добиться учреждения еще двух штатов: Штата народов Юго-Запада Эфиопии и штата Южная Эфиопия, ставших одиннадцатым и двенадцатым субъектами эфиопской федерации. Наконец, оставшиеся без собственной государственности субрегиональные единицы, расположенные в упраздняемом Штате наций, национальностей и народов Юга, приняли правительственное предложение о реорганизации и согласились объединиться в один регион – штат Центральная Эфиопия. Тем самым бывший Штат наций, национальностей и народов Юга окончательно прекратил свое существование⁶⁴.

Здесь уместно отметить, что за недавним образованием новых административно-территориальных единиц стоит все тот же старый подход, сложившийся в переходный период реорганизации эфиопской государственности. Эта методика столкнулась с сильной оппозицией со стороны этносов, ранее включенных в состав Штата наций, национальностей и народов Юга, – а именно, уолайта и гураге. В конечном счете, представители уолайта, хотя и не целиком, согласились с решением объявить административной столицей штата Соддо, их главный город, – и удовлетворились этим. Однако со сторонниками государственности гураге все оказалось сложнее: по их мнению, включение их зоны проживания в качестве кластера в территорию более крупного штата мешает им развивать культуру и сохранять язык и тем самым попирает федеральные конституционные гарантии благополучия этносов. Как полагают активисты гураге, создание собственного штата позволило бы им не только затормозить наметившийся упадок, но и восстановить законность⁶⁵. Основываясь на этих аргументах, в августе 2022 года гураге представили в Палату Федерации официальный отказ от предложенного им вхождения в штат Центральная Эфиопия.

Вопрос стал еще более запутанным после того, как четыре района, населенные гураге – Мареко, Кебена, Мескан и Мисрак-Мескан, – вместе с примкнувшим к ним муниципалитетом Бутаджира, напротив, решили отойти от консолидированной линии своего этноса и вместе с другими административными единицами предпочли влиться в состав проектируемого штата Центральная Эфиопия. Направив коллективное обращение в Палату Федерации, они тем самым отвергли намерение Совета своей национальной зоны добиваться для гураге отдельной государственности. А это в свою очередь поставило перед серьезной дилеммой Палату Федерации: ей теперь нужно было

МУЛУГЕТА ГЕТУ СИСАЙ,
МАРКОС ДЕБЕБЕ БЕЛАЙ

САМОУПРАВЛЕНИЕ
В ЭФИОПСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ДИНАМИКА И ПРОБЛЕМЫ

⁶⁴ Ibid. P. 3–4.

⁶⁵ Подробнее о проблеме самоуправления гураге см.: *Strike for Statehood in the Gurage Part of SNNPR* // Borkena. 2022. August 10 (<https://borkena.com/2022/08/10/gurage-ethiopia-strike-for-statehood-in-the-gurage-part-of-snnpr/>).



либо одобрить слияние упомянутых административных единиц с предлагаемым штатом Центральная Эфиопия, выведя их тем самым из зоны гураге, либо же поддержать решение Совета зоны и отклонить ходатайство «раскольников». В итоге было принято решение о присоединении всей зоны гураге к новоиспеченному штату Центральная Эфиопия.

Тем не менее недавние сдвиги, продемонстрированные властями относительно учреждения новых штатов, едва ли смогут приглушить тягу этнических групп к расширению самоуправления. Помимо уолайта и гураге, которые так или иначе сопротивлялись кластерным решениям, по всей эфиопской федерации продолжают выдвигаться все новые требования, связанные с расширением политической субъектности национальных общностей. И, если в Конституцию в ближайшее время не будут внесены поправки, заявок на создание новых штатов будет скорее всего еще больше.

Можно даже утверждать, что события в бывшем Штате наций, национальностей и народов Юга служат своеобразным индикатором, выявляющим истинных победителей и проигравших в этом процессе: где-то преуспевают элиты, а где-то народ. Настало время оценить, насколько эффективно гипотетические преимущества обретаемого самоуправления устраняют глубинные причины рассмотренных в настоящей статье требований. Так, одно из недавних исследований показало, что мотивы, подталкивающие этносы к большей саомостоятельности, у разных групп расходятся: если одних возмущает то, что географическая удаленность от региональных административных центров не позволяет им полноценно пользоваться социальными услугами, то другим хочется вкусить настоящей политической автономии⁶⁶. Вместе с тем исследователям еще только предстоит выяснить, действительно ли новые механизмы расширяют возможности регионов в распоряжении собственными ресурсами и эффективном предоставлении услуг. Примечательно, что в ходе деконструкции Штата наций, национальностей и народов Юга многие этнические группы повысили свой статус: одни сменили специальные районы на специальные зоны, а другие, не имея прежде никаких самоуправленческих органов вовсе, теперь обзавелись либо собственными районами, либо зонами. Однако неподтвержденные пока сообщения, поступающие из регионов, свидетельствуют о разрыве между ожидавшимися выгодами и реальными приобретениями – особенно в тех случаях, когда речь заходит об улучшении жизни рядовых граждан.

66 См. подробнее: TEFERA T., AMSALU D., AYTENEW Z. *The Ethiopian Constitution...* P. 8–13.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

МУЛУГЕТА ГЕТУ СИСАЙ,
МАРКОС ДЕБЕБЕ БЕЛАЙ

САМОУПРАВЛЕНИЕ
В ЭФИОПСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ДИНАМИКА И ПРОБЛЕМЫ

Отнюдь не бесспорная приверженность государственных органов конституционной системе, а также их склонность действовать в соответствии с духом, но не буквой Конституции часто оборачиваются задержками в принятии решений, затрагивающих создание новых эфиопских штатов. Такой подход порождает недоверие; более того, в некоторых случаях он уже спровоцировал конфликты, в которых гибли люди и уничтожалось имущество. В этой связи мы рекомендуем всегда проводить реальные и всесторонние обсуждения требований о самоуправлении на различных уровнях, подводя под них фундамент в виде аргументированного мнения народа и его представителей.

Рассматривая действующую Конституцию в юридической плоскости, можно отметить, что она, как представляется, писалась с желанием притушить межнациональные противоречия; однако тщательный анализ возможных последствий, вытекающих из применения конституционных норм на практике, не входил, похоже, в замыслы ее создателей. Конституция наделяет все нации, национальности и народы безусловным правом на самоуправление, включая внутреннее и внешнее самоопределение, но при этом не устанавливает четкие и объективные критерии обоснованности соответствующих претензий, равно как и пределов их воплощения в жизнь. Этот вопрос нуждается в полноценном, всестороннем и открытом обсуждении, поскольку любое затрагивание национальной проблематики влечет за собой серьезные последствия для стабильности всей федерации. Кроме того, внедрение автономии территориальной отнюдь не подразумевает автоматической административной автономии, поскольку поддержание последней зависит от наличия значительных человеческих и материальных ресурсов, а также от пересмотра вертикальных отношений между местными и региональными органами власти.

Не менее принципиально и то, чтобы реакция центра на требования о самостоятельном управлении и администрировании была последовательной: очень важно не допускать мыслей о дискриминационном отношении к эфиопским гражданам. Например, одним из ключевых вызовов, с которыми государство столкнулось в ходе преобразования бывшего Штата наций, национальностей и народов Юга, стало стойкое ощущение двойных стандартов, сложившееся после образования штата Сидاما. Прочие этносы посчитали, что к ним применяются иные требования, препятствующие реализации конституционных гарантий самоуправления. Но подобное восприятие опасно, и, поскольку оно рискует подорвать доверие внутри



**МУЛУГЕТА ГЕТУ СИСАЙ,
МАРКОС ДЕБЕБЕ БЕЛАЙ**

САМОУПРАВЛЕНИЕ
В ЭФИОПСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ДИНАМИКА И ПРОБЛЕМЫ

федерации и поставить под угрозу ее сплоченность, ему нужно противостоять. Вместе с тем некоторые ученые и практики критикуют бесконтрольность и безусловность применительно к праву на самоопределение и самоуправление наций, национальностей и народов. В их логике, отсутствие четких процедурных правил, институциональных ограничителей и инклюзивных управленческих структур, присущее нынешней парадигме, чревато центробежными тенденциями, политизацией этнической идентичности и подрывом общенационального политического единства.

Перевод с английского Вадима Королькова, ассистента кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова