



# Возвращение Эфиопии к федерализму

Реформированная Палата Федерации может расширить права этнических и языковых меньшинств.

ТОМ ПЕТЦ

**Очередные** всеобщие выборы в Эфиопии намечены на май 2005 г. Наблюдатели надеются, что на этот раз они пройдут в атмосфере реальной конкуренции. Во время последних выборов в мае 2000 г. правительственные кандидаты в Нижнюю Палату в половине избирательных округов страны не имели оппонентов. Но уже премьер-министр Мелес Зенауи участвовал в телевизионных дебатах с двумя оппозиционными лидерами. Остальные оппозиционные партии отказались принимать участие в теледебатах.

С 1994 г. Эфиопия имеет федеративное, демократическое устройство. На бумаге. Однако до недавнего времени в реальности это был авторитарный режим, при котором вся власть сосредоточена в кабинете премьер-министра.

Конституция 1994 г. была принята в результате общенациональных переговоров, которые завершили более чем четвертьвековой период жестокой кровавой войны и диктатуры. В переговорах, как открытом и всестороннем процессе, участвовало все множество этнических групп и регионов Эфиопии. То, что получилось в результате, продемонстрировало искреннюю попытку объединить 82 различные эфиопские этнические группы, скрепив их цементирующим элементом конституции.

Конституция предложила сильную власть региональных правительств и двухпалатной федеральной законодательной системы, в которой верхняя палата, Палата Федерации, является голосом регионов в центре (см. колонку Палата Федерации). К тому же она предусматривала довольно необычное право – право штатов на отделение в случае получения 2/3 голосов большинства в совете соответствующего штата и простого большинства в ходе референдума, организованного федеральным правительством.

Несмотря на то, что Эфиопская конституция была принята только в 1994 г., Эритрея фактически провела этот процесс, когда отделилась в 1993 г.

Однако между лучшими устремлениями конституции и реальностью была огромная пропасть. Народный либеральный Тигрэйский фронт, ведущая партия в Коалиции Народного Демократического Фронта Эфиопии, установил что-то вроде однопартийной системы правления.



Премьер-министр Эфиопии Мелес Зенауи подписывает мирное соглашение между Эфиопией и Эритреей в Алжире, 12 декабря, 2000 г.

Том Петц работал как руководитель программы Общества технической кооперации в агентстве международного развития правительства Германии.

## Палата Федерации

Из-за отсутствия в стране Конституционного суда право интерпретации конституции было предоставлено Палате Федерации. Более того, Палата принимает решения по вопросам, касающимся «прав наций, национальностей и народов на самоопределение», и на нее возложена задача «содействовать и консолидировать их единство на основе их взаимного согласия». Под юрисдикцию Палаты также подпадает разрешение споров или взаимного недоверия, возникающих между регионами. Она выносит решения по распределению доходов, полученных из объединенных налоговых источников регионов и федерального правительства, а также предоставляет субсидии, выделяемые федеральным правительством. Наконец, она имеет право отдавать распоряжения на федеральное вмешательство, если какой-либо регион нарушает конституционный порядок.

Процесс формирования Палаты Федерации достаточно открыт. Выборы членов могут быть прямыми или косвенными. В связи с необходимостью учитывать местные традиции в выдвижении представителей этносов и проведении выборов это решение оставлено за Советами штатов. Таким образом, Советы штатов могут решить сами избирать членов Палаты Федерации или провести региональные выборы. При этом каждая «нация или национальность» выдвигает одного представителя на каждый миллион населения. В настоящее время в Палате – 112 членов. Из них 71 назначены регионами, остальные 41 кресло распределены пропорционально населению.

## Раскол и смена политики

В 2001 г. внутри правящей партии произошел раскол. Премьер-министр Зенауи дал разъяснения по этому поводу в интервью Би-Би-Си: Разногласия есть, и они заключаются в следующем: сделали ли мы достаточно в смысле институционализации демократического правительства в этой стране или нет, сделали ли мы все возможное для обеспечения экономического роста и проведения реформ в этой стране или нет...». Эти разногласия касаются также международных отношений и отношений с Эритреей.

В результате борьбы за власть в кругах правящей партии были расширены властные полномочия второй палаты парламента Эфиопии – Палаты Федерации. Была ограничена власть кабинета премьер-министра, в состав правительства было введено большее число технократов, при сокращении бывших партийных соперников. Было также разрешено проведение свободных внутрипартийных дебатов, что дало регионам больше возможностей для защиты своих собственных интересов.

Реальное применение принципов федерального правления сделало возможным разрешение конфликтов между регионами и между регионами и федеральным правительством.

Более уверенное положение штатов сделало возможным проведение открытых дебатов по межправительственным конфликтным ситуациям, таким как дискуссии вокруг конституционной юрисдикции и разделения доходов. Дебаты проходили и на другие темы: по политике регионального развития, по вопросам культурных, лингвисти-

## Историческая справка

- 1935 – итальянское вторжение в Эфиопию
- 1941 – возвращение на трон императора Хайлье Силассие
- 1952 – объединение Эритреи и Эфиопии в федерацию под эгидой ООН
- 1962 – Хайлье Силассие осуществляет аннексию Эритреи
- 1971 – свержение Хайлье Силассие с трона марксистскими революционерами
- 1991 – захват власти Народным Революционным Демократическим Фронтом Эфиопии
- 1993 – обретение независимости Эритреей
- 1994 – Принятие новой Конституции Федеративного государства Эфиопии
- 1999 – война с Эритреей
- 2000 – мирное соглашение с Эритреей
- 2002 – договор о границах с Эритреей
- 2003 – возвращение итальянцами двухтысячелетнего обелиска Аксума

ческих, религиозных различий, по разрешению конфликтов, возникающих из-за недостатка межправительственных консультаций. Членами Палаты Федераций были созданы специальные комитеты, рабочие группы и координационные механизмы для достижения «единства в многообразии». Уверенное положение и новые потребности регионов сделали более значительным вес Палаты Федерации. Правительство предоставило Палате Федерации нужные финансовые ресурсы и юридическое обеспечение, приняв специальную декларацию в июле 2001 года. Палата Федераций находится в процессе становления в роли главного института государственного строительства Эфиопии.

### Штат копирует национальную инициативу

Недавно принятое федеральным правительством Соглашение по федерализму эхом отозвалось на уровне регионов. Один из 9 регионов, «Региональный штат южных наций, национальностей и народов», сформулировал свою собственную версию Палаты Федерации. В ноябре 2001 г. власти региона добавили в свою конституцию главу о «Совете национальностей». Этот совет состоит по крайней мере из одного представителя каждой нации, национальности и народа, населяющих регион. Совету было дано право «интерпретировать конституцию, созывать совет по конституционному расследованию, решать вопросы, касающиеся интересов наций, национальностей и народов. Совету также было поручено «прилагать усилия для разрешения споров и непонимания». Остальные регионы, где проживают более одной этнической группы, активно изучают это нововведение и уникальное институциональное устройство.

Институциональные, правовые, технические и логические вызовы, связанные с такой быстрой трансформацией, многообразны. Границы между регионами до сих пор не разгра-

## Канада: два официальных языка защищают меньшинства

### Жиль Ремийяр, интервью для Форума Федераций

Канада – это огромная страна, на обширной территории которой проживает немногочисленное население, в числе которых два национальных меньшинства: франкофоны, которые являются большинством в Квебеке, а в других частях Канады представляют собой меньшинство, и англофоны, которые, наоборот, в Квебеке являются меньшинством, но в остальных канадских провинциях – большинством. Такова ситуация на сегодняшний день, так было и в 1867 г., когда основатели Канады – «Отцы Конфедерации» – решили создать эту страну. Проблема состояла в создании достаточно децентрализованной страны, чтобы соблюсти как разные интересы людей из разных местных сообществ, так и права меньшинств, что позволило бы им не только уцелеть, но и расцвести в новой федерации.

В 1867 г. были проведены определенные мероприятия по защите прав меньшинств. В тот год слово «меньшинства» более или менее означало лингвистические, т.е. языковые, меньшинства, что также означало религиозные меньшинства. Католики в основном были франкофонами, в то время как ирландцы, прибывшие в Канаду после 1867 г., а также протестанты были англофонами. В Конституции 1867 г. содержались статьи, касающиеся меньшинств, которые давали права франкофонам как в Квебеке, так и за его пределами.

Конституция 1982 г. окончательно дополнила Конституцию 1867 г. и включила права меньшинств. Конституция 1982 г. установила два официальных языка в Канаде – английский и французский, этим самым признав, что она создана двумя национальными меньшинствами – франкофонами и англофонами. Со времени признания прав человека Конституцией 1982 г., таких как права меньшинств, на всей территории Канады обеспечена возможность в случае необходимости обращаться к государственным служащим и в органы власти на федеральном уровне на своем родном языке. Более того, Конституция 1982 г. дала права франкофонам получать начальное и среднее образование на их родном языке по всей Канаде, там, где численность их достаточна, чтобы оправдать создание таких школ.

Население Квебека достигает 7 миллионов. Приблизительно 80 процентов из них говорят на французском как на родном языке, остальные – это англоязычные граждане, а также множество других этнических общин, говорящих на различных языках. Например, там есть большая итальянская община, арабская община также заметно представлена.

В Квебеке, где языком большинства является французский, имеется закон, который мы называем Хартией французского языка и который устанавливает французский язык официальным языком в этой провинции. Поэтому, гуляя по улицам Монреаля, вы увидите теперь присутствие французского языка во всем и везде. В Монреале есть кому заботиться об этом. Там используются, конечно, и международно признанные символы, языки, но присутствие французского поддерживается во всем и везде. Я должен отметить, что это одно из главных достижений нашей истории за последние 30 лет.

В определенные моменты истории федерации все провинции делились с другими своими финансовыми и материальными ресурсами, если они были в лучшей ситуации, чем соседи. Однако иногда (по экономическим и социальным причинам – например, поддержка языка, истории, культуры) были соблазнами для провинции или штата высказать претензии, что их автономия недостаточна. Некоторые могли сказать «Теперь мы должны стать независимым государством».

Продолжение на стр. 11



ничены. Несмотря на то, что каждый регион имеет комитет по приграничным делам, призванный разрешать конфликты, постоянные стычки между этническими группами различных регионов остаются обычным делом. По сравнению с прошлыми годами сильный контраст составляет увеличение конфликтов на религиозной почве. Агрессивные кампании, организуемые главным образом протестантами и ваххабитами – фундаменталистской исламской группировкой – заканчиваются жестокими столкновениями. Все попытки дальнейшего усовершенствования политической системы Эфиопии сводятся к нулю из-за высокого уровня бедности и высочайшего уровня смертности от СПИДа. До объединения нации нужно еще многое сделать.

### **Пополнение дефицита демократии и пищевых запасов**

Будут ли властные полномочия, предоставленные верхней палате, и демократизация управления достаточными условиями для установления настоящей демократии? Если так, то будет ли демократия способна справиться с неурожаями, засухой и угрозой голода, как, например, в 1984 и 1985 годах?

В январе журналист Мишель Бьерк, освещавший голод 1984 г. дал интервью Би-Би-Си, в котором объяснил, почему повторение голода сегодня маловероятно:

«Прежде всего, все гражданские войны, истребившие людей в 1984 и 1985 гг. и приведшие к тому, что достать еду было очень тяжело – позади.

Во вторых, имеется тщательно разработанная система раннего предупреждения, с помощью которой проводится мониторинг цен на продовольствие и ситуации в сельской местности. Это действительно система раннего предупреждения.

И в третьих, ... сегодня правительство в стране гораздо более милосердно, чем оно было в 1984 г.».

Это хорошие новости, но есть еще и плохие. Как продолжает Бьерк,

«...ситуация ухудшается, население растет, возможности земли накормить его истощаются – и эта положение усугубляется с каждым годом. Это действительно трудная ситуация, и может так случиться, что еда не попадет на стол вовремя».

В феврале, в рамках телевизионной программы Канадской Радиовещательной корпорации в эфиопскую семью, проживающую в одном из беднейших районов страны, был направлен журналиста из Сьерра-Леоне. Он похудел на 42 фунта за 1 месяц. А семья, которой была предложена продовольственная помощь из расчета 12,5 кг на человека, получила это количество, но только на целую семью. Когда местного чиновника спросили, почему так происходит, он ответил, что выделенной помощи хватает на 1000 человек, а в районе проживает около 9 000.

С 2004 г. в Эфиопии реально действуют федеральное правительство и система представительства 82 этнических групп. По словам журналиста Би-Би-Си Бьерка, нынешнее правительство гораздо «милостивее», чем прошлое. Демократический многонациональный федерализм может стать необходимой предпосылкой для поступательного развития и равномерного справедливого распределения ресурсов. Однако демократический федерализм в одиночку не может гарантировать еду на столе у каждого в случае очередной засухи или неурожая.

### **Голод в Эфиопии**

- 1984 – около 1 млн человек погибло от голода и засухи
- 1985 – благотворительный концерт Боба Гелдофа. 60 млн долларов, вырученных от концерта, пошли в фонд помощи голодающим.
- 1999 – первый из трех урожайных лет
- 2000 – доходы от экспорта кофе составили 250 млн долларов
- 2001 – по данным УНПАН рост ВВП в 1992–2001 гг. составил 6 % в год
- 2002 – ВНД (валовой национальный доход) составил 100 долларов США на душу населения, ВВП – 700 долларов США на душу населения.
- 2003 – доход от эфиопского благотворительного концерта «Один быр для сограждан» составил 1 млн долларов
- 2004 – урожайный прогноз положительный, но понижающиеся цены на кофе приводят к убыткам
- 2004 – рост ВВП за 2003 г. ожидается в диапазоне от 0 до 1.5 %.

*Начало на стр. 10*

Такие моменты мы обязаны понимать, особенно в Канаде.

Те, кто верит в федеративную систему, должны показывать людям, которые хотят отделения, а также тем, кто хочет выразить себя в федерации, что федерализм – это достаточно гибкая система, т. к. она предполагает компромиссы, и к тому же эта система достаточно сильна, чтобы создать эффективное центральное правительство. Однако мы также хотим показать им, что со временем они смогут выиграть не только в социальном плане, но и экономически, и что они будут лучше чувствовать себя как часть федерации, чем при решении создать собственную новую страну со всеми вытекающими международными последствиями такого решения.

Не так-то легко обеспечить равновесие, баланс. Именно мы, канадцы, знаем, как это нелегко. Десятилетиями мы экспериментировали, чтобы достичь такого баланса сил, такого равновесия. Да, мы прошли через референдумы в Квебеке по его отделению (в 1980 и 1995 гг.), однако мы также видели и значительные потрясения в 1975 и 1976 годах во время нефтяного кризиса в Альберте, когда эта провинция отодвинула собственные интересы, чтобы сделать все лучшее для всей федерации.

Однако, что такое культурное многообразие? Это уважительное отношение к культурам, это почтительное отношение к ним, которое мы как часть мирового сообщества должны выражать им, не требуя их ассимиляции в целом, но обеспечивая их интеграцию в это целое. Различать процессы ассимиляции и интеграции очень важно, когда речь идет о федерализме, т. к. именно он обеспечивает разнообразие. Федерализм объединяет. И возникает огромная проблема если происходит поглощение.

*Жиль Ремийяр – профессор Национальной школы публичной администрации Монреалья, был министром Квебека по межправительственным делам, а также министром юстиции. Он является членом правления Форума Федераций.*