
УДК 342 DOI:

10.31249 /iajpravo/2024.03.04

КОДАНЕВА С.И.¹ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СТРАНАХ АФРИКИ – ОБЩИЙ ТРЕНД И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

Аннотация. Начиная с 1980-х годов в странах Африки начались масштабные реформы, направленные на децентрализацию административно-территориального управления. В настоящей статье анализируются причины и условия, сформировавшие этот тренд, а также особенности национальных моделей децентрализации и организации публичной власти в отдельных странах континента.

Ключевые слова: публичная власть; административно-территориальное устройство; децентрализация; Африка; Уганда; Гана; ЮАР; Камерун.

KODANEVA S.I. The Decentralization of Public Power in African Countries – Common Trend and National , Characteristics

Abstract. Since the 1980 s, African countries have begun large-scale reforms to decentralize administrative and territorial management. This article examines the causes and circumstances that have led to this trend, as well as the characteristics of national models for decentralization and public power organization in individual countries on the continent.

Keywords: public authority; administrative and territorial structure; decentralization; Africa; Uganda; Ghana; South Africa; Cameroon.

¹ *Коданева Светлана Игоревна*, ведущий научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН, кандидат юридических наук.

Для цитирования: Коданева С.И. Децентрализации публичной власти в странах Африки – общий тренд и национальные особенности // Социальные и гуманитарные науки: Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. 4: Государство и право. –2024. – № 3. – С. 50–63. – DOI: 10.31249 /iajpravo/2024.03.04

Введение

На Африканском континенте сегодня насчитывается 54 государства и восемь зависимых территорий. Все они в прошлом были колониями, а некоторые протекторатами европейских держав: Голландии, Франции, Бельгии, Германии и Великобритании, каждая из которых проводила собственную колониальную политику, в том числе в вопросах управления своими колониями, формирования их правовых систем, приобщения к культуре метрополии, включая статус официального языка. Различались и способы деколонизации, формирования новых независимых государств, а также выстраивания последующих отношений между бывшими колониями и метрополией. Так, Соединенное Королевство всегда предпочитало опираться на местные элиты, обеспечивало получение ими образования в метрополии. Франция, напротив, проводила политику прямого управления своими колониями. Тем не менее, хотя и разными способами, оба эти колониальные государства добивались того, что их колонии реципировали их правовые системы, язык и отчасти культуру.

После крушения колониализма появились Британское Содружество наций (добровольная межгосударственная ассоциация) и Франкофония (международная межправительственная организация), направленные на поддержание более тесных политических, экономических, социальных и культурных связей между странами, соответственно, англоязычного и франкоязычного мира. Молодые независимые государства были заинтересованы в участии в данных объединениях, поскольку рассчитывали на помощь и поддержку своих бывших метрополий. Поэтому восприняли правовые модели своих бывших метрополий. Унаследовали они и особенности территориальной организации власти. Так, бывшим французским колониям свойственно стремление к централизации, подразумевающее отказ от федерализма и выстраивание достаточно

жесткой вертикали власти, включая наличие государственных чиновников в системе местного самоуправления, характерное для их метрополии.

Британская империя, напротив, сформулировав концепцию деволюции и удачно апробировав ее в Канаде, стала активно использовать данный подход и в других своих колониях. То есть автономия колоний постепенно расширялась вплоть до наделения их статусом самоуправляющихся, с последующим слиянием нескольких колоний в целях создания самодостаточной экономической и политической единицы. Так в 1910 г. был создан Южно-Африканский союз, включивший в себя Кейп, Наталь, Трансвааль и Оранжевую реку и получивший статус доминиона. Соответственно, образование новых африканских государств в результате процесса деколонизации Британской Африки строилось именно по этому принципу, что подразумевало в том числе их федеративное или квазифедеративное устройство. При этом границы этих «искусственных государств» определялись метрополией без надлежащего учета этнических, религиозных и культурных различий коренного населения, но преимущественно исходя из экономических и политических предпочтений имперских властей.

Постколониальная история африканских государств не была простой, но часто сопровождалась военными переворотами и гражданскими войнами, что накладывало отпечаток на территориальное устройство этих стран. Влиял на него и внешний фактор – западные страны-доноры, оказывающие финансовую поддержку африканским государствам, настаивали на проведении в них демократических реформ, включая децентрализацию территориального управления.

Тенденция децентрализации публичной власти в странах Африки. Конец XX – начало XXI в. стало временем, когда Всемирный банк посредством своих программ структурной перестройки приступил к политике децентрализации в Африке.

Это стало общим трендом, в то время как конкретные причины, побуждавшие правительства стран этого региона, к проведению реформ, а соответственно, и контуры таких преобразований, различаются. Принято выделять следующие причины.

1. Наиболее распространенной в публичном дискурсе причиной является улучшение качества услуг и приближение их к

населению и повышению ответственности перед ним местных органов. Децентрализация способствует совместной деятельности населения и органов власти по решению местных проблем и повышению эффективности последних¹.

2. Второй причиной является разрешение этнолингвистических конфликтов. Как было отмечено, большинство стран Африки – это «искусственные государства», объединяющие множество племен, часто враждующих между собой. Соответственно, преобладание в муниципальных органах власти какой-то одной этнической группы толкает других к требованию выделения их в самостоятельную общину².

3. Еще одной распространенной в дискуссиях об африканских государствах причиной является присущая им слабость, из-за которой правительства не в состоянии контролировать свою территорию или граждан. Это означает, что африканские политики вынуждены поддаваться давлению со стороны местных элит, которые зачастую определяют политику правительства страны³.

4. В некоторых странах Африки, напротив, децентрализация направлена на подавление местной оппозиции или снижение ее политического влияния. Например, если в стране существует три-четыре крупных провинции, их избираемые советы имеют больший политический вес и могут между собой договориться с целью давления на центральное правительство. Напротив, при наличии в стране нескольких десятков мелких общин, это становится затруднительным⁴.

¹ См.: Саралинова Д.С., Юшаева Р.С.Э., Джанхотова П.М. Потенциал децентрализации в повышении эффективности местного самоуправления // ФГУ SCIENCE. – 2023. – № 4 (32). – С. 80–84. – DOI: 10.36684/37–2023–32–4–81–86

² См.: Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление как ресурсы развития // Байкальские компаративистские чтения: материалы междунар. науч.-практ. конф. – 2022. – С. 79–88.

³ См.: Gray M. The Handbook of Social Work and Social Development in Africa. – 2016. – 446 p.

⁴ См.: Asaah S. Mohammed, Francis Xavier Tuokuu, Alex Bokuma, Decentralization and Local Government Performance: Empirical Evidence From Ghana // Journal of Asian and African Studies. – 2024. – URL: <https://doi.org/10.1177/00219096241228777>

5. Еще одной разновидностью подобной политики является джерримендеринг или избирательная география – практика, позаимствованная у США и направленная на разделение избирательных округов с тем, чтобы сторонники оппозиционной партии составляли в каждом округе меньшинство¹.

6. Наконец, децентрализация может проводиться с целью усиления патронажа государства². Эта политика прямо противоположна описанному выше подходу Британской империи. Создавая множество разноразмерных муниципальных образований, правительство страны решает две задачи. Во-первых, появление новых органов власти и административных центров означает новые рабочие места в соответствующих органах публичной власти и, согласно «эффекту домино» – в других секторах экономики, а также привлечение инвестиций в новые административные центры. Однако налоговая база при этом не увеличивается, а имеющиеся поступления приходится делить между вновь созданными образованиями. Как правило, возникающий дефицит покрывается из национального бюджета. Поэтому, во-вторых, правительство получает мощный рычаг давления на местные администрации.

Как можно видеть, в трех из шести перечисленных случаев формальная децентрализация оборачивается реальной централизацией и усилением национального правительства (а чаще – конкретного политического лидера).

Особенности децентрализации в отдельных странах Африки. При наличии общих тенденций в политике децентрализации стран Африки, каждое государство, безусловно, имеет собственные специфические особенности, обусловленные историческими и современными, внешними и внутренними факторами.

¹ См.: Бунина А.А. Избирательные округа в США: джерримендеринг как аспект партийного соперничества // Мировая экономика и международные отношения. – 2020. – Т. 64, № 10. – С. 52–63. – DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-10-52-63

² См.: Green E. Decentralization and Development in Contemporary Uganda // Decentralization, Democracy, and Development in Africa. – 2018. – P. 82–100. – URL: https://eprints.lse.ac.uk/64793/1/_lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Green%2C%20E_Decentralization%20and%20development_Green_Decentralization%20and%20development_2016.pdf (дата обращения: 14.04.2024).

Подробный анализ особенностей каждого из 54 государств Африки в рамках одной статьи невозможен, поэтому обратимся к опыту отдельных стран, заслуживающих особого внимания.

Уганда, находившаяся под протекторатом Британии, как и большинство африканских стран, представляет собой искусственную нацию, объединяющую разнообразные этнические группы. Для управления этой страной была создана квазифедеративная структура, включавшая пять королевств (Анколе, Буганда, Буньоро, Бусога и Торо) и административные округа. Однако практически сразу после обретения независимости М. Оботе провел реформу по централизации страны. Затем последовал военный переворот и гражданская война. Только с приходом к власти Движения национального сопротивления во главе с Й.К. Мусевени, в стране начались политические и экономические реформы, главной из которых стала децентрализация, нашедшая отражение в Конституции страны 1995 г. Так, была закреплена новая система местного самоуправления. Наиболее крупной единицей является область (их в Уганде четыре), которая делится на округа. Также в конституции был закреплён перечень из 56 «общин коренных народов», дополненный впоследствии ещё девятью. Начиная с 1990 г. президент Й.К. Мусевени постоянно увеличивает количество округов путём их дробления. Отчасти это было связано с требованиями «коренных народов» о создании округов, где они имели бы достаточно весомое представительство, отчасти с задачами патронажа.

Так, если на момент, когда он объявил себя президентом в 1986 г. в стране существовало 37 округов, то сейчас их 111 и один столичный округ. Таким образом, сегодня Уганда входит в число лидеров по показателю близости органов местного самоуправления, оказывающих наиболее востребованные услуги в области образования, здравоохранения и социальной сфере, к населению¹.

Вместе с тем столь резкие трансформации имели и негативные последствия. Например, в число местных советников часто избирались люди, не имеющие даже школьного образования, а потому неспособные работать с нормативными актами и местным бюджетом. Стала расти коррупция в местных органах власти, которая не воспринималась таковой самими советниками в силу отсут-

¹ См.: Green E. Op. cit.

ствия минимальной правовой грамотности. Это вынудило правительство Й.К. Мусевени в 2005 г. провести реформу по децентрализации, в соответствии с которой должностных лиц исполнительных органов власти в округах стали назначать из столицы¹.

Что касается бывших королевств, то они сохранились в качестве культурных автономий с собственной системой органов, которую возглавляют местные наследственные правители. Однако властных полномочий эти органы не имеют, что побуждает их добиваться федерализации страны с тем, чтобы королевства возглавляли бы короли (кабаки). Особую активность в этом отношении проявляет Буганда – некогда крупнейшее королевство, противостояние которого с центральной властью даже приводит время от времени к беспорядкам.

Гана – бывшая колония Британской империи после обретения независимости в 1957 г., так же как и многие другие страны Африки погрузилась в череду переворотов, завершившихся только в 1990 г., когда было объявлено о начале перехода к гражданскому правлению. Конституция Четвертой республики в Гане была принята в 1992 г. и закрепила децентрализацию территориального управления как механизм продвижения демократии и участия населения в управлении. В отличие от Уганды, где требования децентрализации исходили от самого населения, в этой стране реформы наиболее активно проводила партия социал-демократов, находившаяся у власти в 2009–2017 гг. Она опиралась на проекты, разработанные Европейской комиссией. При этом реформаторы сталкивались с сопротивлением как со стороны существующего госаппарата, так и местных властей. Например, было принято решение о том, что государственные служащие территориальных подразделений отдельных государственных органов власти, осуществлявших ранее полномочия, переданные в ходе реформы на

¹См.: Lubega A.I. Local Government: a Case Study of Uganda // Akademi Sosyal Bilimler Dergisi. – 2019. – Vol. 6, N 17. – P. 280–287. – URL: <https://www.acarindex.com/akademi-sosyal-bilimler-dergisi/local-government-a-case-study-of-uganda-1003472> (дата обращения: 14.04.2024).

местный уровень, должны перейти на муниципальную службу. Однако потребовалось десять лет, чтобы реализовать эту норму¹.

Таким образом, реформа по децентрализации в Гане проходит значительно медленнее, чем в Уганде, постоянно сталкиваясь с бюрократическими препонами, противодействием госаппарата, недостаточностью собственных источников финансирования, сложностями в имплементации новых и незнакомых для страны институтов, а также отсутствием активности со стороны гражданского общества.

Южноафриканская Республика, как было отмечено выше, была создана из четырех колоний. Соответственно, получив независимость, Республика стала федерацией, сохранив это историческое наследие. Однако после краха апартеида и начала демократических преобразований в соответствии с Конституцией 1994 г. ЮАР стала унитарным государством, состоящим из девяти провинций, которые, в свою очередь, делятся на муниципалитеты.

Конституция 1996 г. вернула федеративную модель, придав девяти провинциям статус субъектов федерации, которые вправе иметь собственные конституции, законодательные и исполнительные органы власти. На национальном уровне парламент ЮАР состоит из двух палат: Национального собрания и Национального совета провинций.

Местный уровень управления состоит из муниципалитетов. Местному самоуправлению в ЮАР уделяется особая роль, предоставляется необходимая степень самостоятельности в решении ряда вопросов местного характера. Правительства республики или провинции не имеют права препятствовать или запрещать органам местного самоуправления осуществлять предусмотренные законом полномочия, а наоборот обязаны поддерживать и укреплять способность муниципалитетов управлять своими делами, осуществлять свои полномочия и выполнять свои функции².

¹ См.: Ahwoi K. Decentralization Reforms in Ghana: the Experiences of the Fifth and Sixth Governments of the Fourth Republic. – 2018. – 188 p.

² См.: Алиев Р.А. Структура органов государственной власти и местного самоуправления в Южноафриканской республике // Вестник Московского ун-та МВД России. – 2018. – № 4. – С. 141–144.

Вместе с тем, как отмечают исследователи, также как в Уганде и Гане препятствием для полной самостоятельности местного самоуправления в ЮАР является нехватка собственных источников бюджета, покрываемая за счет национального и провинциальных бюджетов, что становится источником контроля за деятельностью местных властей¹.

Однако обладает ЮАР и собственной особенностью, унаследованной со времен апартеида, когда управление этническими общинами осуществлялось при помощи так называемых «традиционных властей», т.е. племенных вождей, которыми, как правило, становились мужчины, получавшие это право по наследству. Эти «традиционные власти» занимались распределением земельных участков, иногда вводили собственные, не основанные на законе сборы, разрешали различные социальные вопросы, например, оказывали поддержку нуждающимся и т.д.

Раздел 12 Конституции ЮАР закрепляет конституционный статус традиционных лидеров, а также устанавливает, что национальное законодательство может предусматривать их роль в качестве института местного уровня по вопросам, затрагивающим местные сообщества.

Эти нормы Конституции ЮАР вызывают споры в среде правоведов по двум причинам. Во-первых, не ясен статус традиционных лидеров. Некоторые полагают, например, что они могут принимать участие в заседаниях местных советов *ex officio*, хотя формально они вправе только обращаться в советы по вопросам, затрагивающим их общины. На практике часто бывает так, что муниципальные советы не принимают решения, пока не согласуют их с «традиционными властями»².

¹ Chigwata T., de Visser J., Ayele Z. Real or Imagined Local Autonomy. Experiences from Local Government in Ethiopia, South Africa and Zimbabwe // *Beyond autonomy: Practical and Theoretical: Challenges to 21 st Century Federalism*. – 2021. – P. 191–216. – DOI: 10.1163/9789004446755_012

² См.: Ntsebeza L. Traditional Leadership in the Era of Multi-Party Democracy: A Focus on South Africa // *Mapungubwe Institute for Strategic Reflection Working Paper*. – 2020. – 12.10. – URL: <https://mistra.org.za/wp-content/uploads/2020/12/Traditional-Authorities-and-executive-powers-Working-Paper-Ntsebeza-Final-ZM271020.pdf> (дата обращения: 14.04.2024).

Во-вторых, споры связаны с местом убунту (местных обычаев) в правовой системе страны. С одной стороны, ст. 211 Конституции ЮАР уравнивает норму закона и правовые традиции коренных народов. С другой стороны, ст. 233 обязывает суды при рассмотрении споров отдавать предпочтение разумному толкованию законодательства, которое соответствует международному праву, принципы которого далеко не всегда находят отражение в обычном праве. Правоведы ЮАР считают, что это фактически сводит на нет перечисленные в Конституции гарантии прав коренного населения¹. Это означает, что обычное право и де-юре, и де-факто по-прежнему рассматривается как нуждающееся в валидации, что является пережитком эпох колонизации и апартеида².

Соответственно, еще больше осложняется вопрос о статусе традиционных лидеров, которые, как правило, опираются именно на местные традиции и, как было отмечено выше, могут влиять на решения местных властей, навязывая им решения, продиктованные такими обычаями и традициями.

Современное государство **Камерун** появилось в 1961 г. путем объединения двух бывших подмандатных территорий – французской и английской – в федерацию. Связано это было с тем, что Великобритания отказалась признать независимость британского Камеруна и предложила его жителям присоединиться либо к Нигерии, либо к французскому Камеруну. В результате, Северный британский Камерун выбрал первый вариант, а Южный – второй. Однако его жители не учли разницу в культуре, языке и правовой системе, сформировавшиеся под влиянием двух разных метрополий.

В 1972 г. был проведен референдум, на котором подавляющее большинство франкоговорящих камерунцев проголосовало за преобразование их государство в унитарное, по французскому образцу. Как отмечает П.А.-А. Фассунгу, фактически за этим реше-

¹ См.: Morudu N.L., Maimela Ch. The Indigenisation of Customary Law: Creating an Indigenous Legal Pluralism within the South African Dispensation: Possible or Not? // De Jure Law Journal. – 2021. – Vol. 54, N 1. – P. 54–69.

² См.: Кузьмин А.Г., Шумакова Н.И. Индигенизация права: южноафриканский опыт создания правового плюрализма // Вестник Южно-уральского гос. ун-та. Сер. Право. – 2023. – Т. 23, № 4. – С. 89–93.

нием стоит Париж, который, стремясь сохранить Камерун как своего основного сателлита в Африке, дистанционно управляет им (система управления «tumbu-tumbu»), подталкивая к политике, направленной на ассимиляцию Южного Камеруна и уничтожение в нем всех остатков английских права и культуры¹. Это напоминает политику самой Британской империи в отношении Квебека, реализованную в Акте о союзе (Act of Union 1840), направленном на англизацию франкоговорящего меньшинства Канады. Однако если в современной Канаде Квебеку предоставлена самая широкая автономия, то в Камеруне, в соответствии с Конституцией 1972 г., жители Южной его части были лишены права пользоваться английским языком (законы, административные функции и судопроизводство осуществляются теперь на французском языке), также на территории всей страны стала действовать французская система права.

Интересно отметить, что изменения в Конституцию Камеруна вносились неоднократно, однако никто из юристов не может с точностью сказать, были ли это отдельные поправки или полный пересмотр конституции и какая из конституционных норм подлежит применению, поскольку большинство из них являются бланкетными. Так, потребовалось более десяти лет чтобы большинство норм, закрепленных в Конституции Камеруна 1996 г., были реализованы в законодательстве. Например, новые нормы, посвященные территориальному устройству страны и предусматривающие определенный уровень ее децентрализации, вступили в силу только спустя 12 лет – в 2008 г., преобразование провинций в регионы состоялось спустя 14 лет – в 2012 г., преобразование однопалатного парламента страны в двухпалатный (т.е. формирование Сената) произошло в 2013 г., т.е. 15 лет спустя принятия соответствующего изменения в Конституцию страны, Конституционный совет так до сих пор не создан. Таким образом, на протяжении многих лет было неясно, продолжает ли действовать Конституция 1972 г. или уже следует применять Конституцию 1996 г.

Современная Конституция Камеруна воспроизводит французскую Конституцию 1958 г., наделяя главу государства практи-

¹ См.: Fossungu, P.-A.A. Getting Africa out of the Gungeon: Human Rights, Federalism, and Judicial Politics in Camerun. – 2019. – P. 57.

чески неограниченной властью. Если во Франции президент и премьер-министр являются практически равнозначными фигурами, что позволяет поддерживать баланс власти, то в реалиях Камеруна эта конституционная схема привела к полной концентрации власти в руках Президента, который подчинил себе не только исполнительную власть, но и законодательную, поскольку в соответствии с Конституцией все законопроекты разрабатываются и вносятся в парламент исполнительной властью, а президент имеет право принимать законодательные акты – ордонансы и декреты.

При этом судебная власть лишена контрольных полномочий в отношении двух других ветвей власти. Так, обжаловать нормативно правовой акт исполнительной власти в суде можно только в случае, если он повлек конкретный имущественный ущерб (т.е. это будет иск о возмещении ущерба), но не в случае, если он нарушает Конституцию или права человека. Обжаловать конституционность законов в суде вправе только президент этой страны. В связи с этим автор задается вопросом, можно ли ожидать от президента, который контролирует и исполнительную и законодательную власть, что он будет обжаловать свои собственные законы?

Таким образом, в суд граждане Камеруна могут обращаться только за разрешением гражданских исков друг к другу, но и эти споры рассматриваются по десять и более лет.

Кроме того, государство крайне централизовано. Например, решения о финансировании сельских школ принимаются в столице, куда учителя вынуждены отправляться для решения даже текущих административных вопросов. При этом, как было отмечено, все делопроизводство в административных и судебных органах осуществляется исключительно на французском языке, что делает его труднодоступным для англоговорящих жителей Южного Камеруна.

В результате в 2017 г Южный Камерун (Амбазония) провозгласил независимость, став непризнанным государством. С тех пор и по настоящее время между Камеруном и Амбазонией продолжается война, которая усугубляет положение с правами человека в этом регионе.

Как полагает П.А.-А. Фоссунгу, проблемы бикультурного общества только маскируют главную проблему Камеруна – отсутствие подлинной независимости (страна по-прежнему находится

под «дистанционным управлением» Парижа). Он также полагает, что требования вернуть федеративную модель 1961 г. не обоснованы, поскольку, по его мнению, Камерун никогда не был федерацией, такой как Канада или США, в конституционном смысле¹.

Автор утверждает, что права человека коренятся в коллективной, а не индивидуальной ответственности. Разделение камерунцев на англоязычных и франкоязычных мешает осознанию истинной проблемы. Просвещение и распространение знаний о правах человека и роли судов в их защите, будет способствовать тому, что больше людей смогут бороться за содержательный и эффективный конституционализм, обеспечивающий равные права для обеих общностей, подлинное разграничение полномочий между центральным правительством и местными органами власти, гарантированное судебной защитой в независимых судах². Только таким образом, по его мнению, можно создать настоящую федерацию в Камеруне, что позволит предотвратить окончательную сепарацию Южного Камеруна и межкультурные распри внутри страны.

Заключение

Подводя итог, следует отметить, что современная Африка является, своего рода «полигоном», где страны Запада попытались реализовать собственные модели как конституционного строительства в целом, так и территориальной организации власти. Молодые африканские государства восприняли правовые и конституционные модели своих бывших метрополий. Однако уровень их собственной политической и правовой культуры не всегда соответствовал таковому в столицах империй. Во многом это зависело от продолжительности истории колонизации, активности империи в продвижении своих ценностей на новых континентах, а также практики заселения новых территорий выходцами из метрополии. Поэтому, уровень правовой зрелости, например, Индии, Канады, ЮАР и Камеруна будет сильно различаться, что неизбежно скажется и на особенностях организации публичной власти. В результате при формальном соответствии западным стандартам, напри-

¹ См.: Fossungu, P.-A.A. Op.cit. – P. 148.

² См.: Ibid. – P. 197.

*Децентрализации публичной власти в странах Африки –
общий тренд и национальные особенности*

мер, децентрализация в государстве может быть фактически декларативной, а на практике может существовать жесткая административная вертикаль, права граждан отдельных частей страны могут массово нарушаться.