

АНДРЕЙ
ЗАХАРОВ

«Дурная кровь», или Об удивительной генеалогии федерализма в Южной Африке¹

Появившись на свет, институты, имеют обыкновение сопротивляться попыткам их упразднить.

РОБЕРТ ГЕНРИ БРАНД, секретарь делегации Трансвааля на конституционном конвенте 1909 года²

Абстрактное утверждение, согласно которому федерализм всегда выступает гарантом свободы, является однозначно ложным.

Уильям РАЙКЕР, американский политолог³



В ряду федераций «черного континента», как прежних, так и нынешних, Южно-Африканская Республика (ЮАР) стоит особняком. Бесспорно, история каждого федеративного эксперимента, разворачивавшегося когда-либо на земле Африки, по-своему парадоксальна и удивительна, но ЮАР в интересующем нас аспекте не похожа ни на кого больше. Пережив в 1990-е не просто трансформацию политической системы, но ее переход в принципиально иной модус существования, страна сохранила тем не менее базовые признаки про-

¹ Исследование выполнено при поддержке Российского научного фонда (№ 24-18-00650).

² BRAND R.H. *The Union of South Africa*. Oxford: Clarendon Press, 1909. P. 75.

³ RIKER W.H. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Co, 1964. P. 145.

FOEDERATIO
IDEALIS:
АФРИКА
В ПОИСКАХ
МОДЕРНОГО
ГОСУДАРСТВА



тофедеративного устройства, каковыми она понемногу начала обзаводиться в предшествующие десятилетия – в долгую эпоху господства белого меньшинства. Унитарная в теории и децентрализованная на практике конструкция, в начале XX века выстроенная на юге Африки британскими колонизаторами, осторожно, но упорно экспериментировала с тем, что Кеннет Уэйр емко называл «федеральным принципом»⁴, – причем это происходило на всех этапах ее истории, включая и нынешний. Пределы децентрализации, допустимые для унитарного государства, последовательно тестировались сначала колониальным доминионом, потом расистским режимом, а затем демократическим строем, уничтожившим расовую дискриминацию. Вместе с тем, говоря о децентрализованном порядке в отношении Южной Африки, лучше использовать не единственное, а множественное число, поскольку исторически он представлял собой не совокупность несхожих вариаций *одной и той же* модели, но набор принципиально *разных* моделей. На первый взгляд может показаться, что в данном случае мы имеем дело с почти невероятной преемственностью политического инструментария, которая неожиданно сближает внешне несовместимые государственные системы. Такое впечатление, однако, не выдерживает рациональной проверки, без особых затруднений обнаруживающей, что вопреки схожести инструментов задачи, решавшиеся посредством децентрализации, на разных исторических этапах оставались принципиально различными.

АНДРЕЙ ЗАХАРОВ
«ДУРНАЯ КРОВЬ»...

Одноцветный союз

В 1910 году в ходе создания Южно-Африканского Союза (ЮАС) в него были включены четыре британских владения, уже имевших к тому моменту самобытные конституционные истории. Если Капская колония и колония Наталь базировались на вестминстерской системе с присущим ей всемогуществом парламента и его безусловным приоритетом в отношении всех иных властей, то основанные голландскими поселенцами и позже покоренные англичанами Оранжевая республика и республика Трансвааль имели иные правовые основы, заимствованные скорее из североамериканской модели: там начиная с конституций 1850-х наличествовала сильная президентская власть, прерогативы парламента были ограничены, а суды пользовались широкой самостоятельностью⁵. Этот факт

Андрей Александрович Захаров (р. 1961) – политолог, редактор журнала «Неприкосновенный запас», доцент Российского государственного гуманитарного университета.

⁴ См.: WHEARE K.C. *Federal Government*. New York; London: Oxford University Press, 1947. P. 1–15.

⁵ См.: CORDER H. *Constitutional Reform in South African History* // CORDER H., FEDERICO V., ORRÚ R. (Eds.). *The Quest for Constitutionalism: South Africa since 1994*. Farnham: Ashgate, 2014. P. 182. Проникновение американских конституционных идей в голландскую Южную Африку объяснялось не столько могучей при-



в значительной мере предопределял ключевые особенности будущего союза. Из-за ощутимой разнородности фрагментов, склеиваемых Лондоном в процессе создания нового доминиона, за которой стояла специфичность конституционного и политического опыта, центральному правительству ЮАС с самого начала предписывалось концентрировать наиболее важные полномочия и компетенции в своих руках. Иначе говоря, символизируя историческое примирение буров и англичан, новый составленный союз вставал на ноги как глубоко централизованное политическое образование, причем это вполне соответствовало замыслам его учредителей, которые видели в своем творении механизм не *рассредоточения*, но, напротив, *сосредоточения* власти. Выдающийся русский правовед Александр Яценко писал в свое время в этой связи:

«В истории Южно-Африканского Союза мы имеем пример того, как обособленно существовавшие области, которые могли быть организованы и федеративно, и унитарно, после некоторых колебаний сразу же приняли унитарную форму без перехода через федеративную»⁶.

Кстати, похожая логика напоминала о себе и при создании союзных государств в других поселенческих колониях – в частности, в Австралии и Канаде, – хотя там, в конечном счете, она реализовалась по-иному, вылившись в *централизованные*, но при этом *федеративные* формы⁷. В итоге появившееся в начале XX века на свет южноафриканское государство изначально тяготело не к классическим федерациям, а к децентрализованным унитарным системам – каковой, кстати, Южная Африка в значительной мере остается и сегодня, несмотря на то, что ЮАС давно канул в Лету, а ЮАР в 1996 году официально приняла формально федеративную Конституцию (не упоминающую, впрочем, слово «федерализм»).

В классическом труде «Федеральное правление» Уэйр специально останавливается на этой любопытной особенности интересующего нас предмета. По его словам, ЮАС иногда называют «федеративным государством», но такой подход безоснователен; подтверждается же это в первую очередь тем фактом, что «в Южной Африке региональные правительства подчинены

тягательностью опыта США, сколько простым курьезом: в процессе основания в 1854 году бурской Оранжевой республики у колониста, недавно прибывшего из Нидерландов, случайно оказалась с собой копия Конституции США.

6 Яценко А. *Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства*. Юрьев: Типография К. Маттисена, 1912. С. 614.

7 На эту тему см. обстоятельный сравнительный анализ конституционных устоев ЮАС в сопоставлении с федерациями Австралии и Канады: WOOLSEY L.H. *A Comparative Study of the South African Constitution // The American Journal of International Law*. 1910. Vol. 4. № 1. P. 1–82; см. также: KENDLE J. *Federal Britain: A History*. London; New York: Routledge, 1997.

жение вещей ничуть не похоже на федеративный порядок, хотя для исследователя федерализма такие псевдоморфозы особенно любопытны, поскольку с их помощью гораздо легче разбираться, на что способен федерализм в том или ином контексте, а чего от него ждать не стоит.

В силу своей двоящейся конституционно-политической природы ЮАС на протяжении десятилетий демонстрировал любопытную динамику центростремительных и центробежных сил, которые, действуя одновременно, постоянно сталкивались друг с другом. (Правовед и политик Роберт Генри Бранд, написавший один из лучших обзоров, посвященных устройству только что образованного ЮАС, называл это сочетанием «законодательной централизации и административной децентрализации»⁹.) Включаясь в 1900-е в формирование единого государства, объединяющиеся партнеры вдохновлялись разными интересами и преследовали несовпадающие цели.

С одной стороны, для империалистической английской элиты план федерализации британских владений на юге Африки не был чем-то новым: еще в 1857 году губернатор Капской колонии писал в Лондон, что «только федеральный союз южноафриканских владений [Британии] позволит им стать достаточно сильными и сплоченными для того, чтобы противостоять местным племенам». С готовностью откликаясь на эти идеи, Народное собрание (*Volksraad*) Оранжевой республики через год приняло резолюцию, в которой говорилось о желательности «союза или альянса с Капской колонией, будь то на основах федеративных или каких-то иных». Развивая эту мысль, буры предлагали незамедлительно разработать примерные кондиции такого союза – с последующим вынесением их на рассмотрение двух правительств. Лондон, однако, в тот момент отнесся к инициативе прохладно, считая более предпочтительным установление прямого британского контроля над своенравными бурскими землями¹⁰. В результате в следующий раунд федералистской рефлексии южноафриканский политический класс вступил только через два десятилетия – примерно с середины 1870-х, когда сначала Сесил Родс, а потом Альфред Милнер в пылу «драки за Африку» выдвинули предложение сплотить владения британской короны от мыса Доброй Надежды до Замбези – а возможно, и еще шире – и тем самым увековечить присутствие Великобритании в регионе¹¹. Более того, когда

9 BRAND R.H. *Op. cit.* P. 82.

10 Оба вышеприведенных фрагмента цит. по: WOOLSEY L.H. *Op. cit.* P. 7–8.

11 Тот же тренд, кстати, проявлял себя и в интеграционных проектах, которые, затрагивая соседние Северную Родезию и Южную Родезию, обсуждались с 1920-х и обрели практическое воплощение в 1950-х, породив недолговечную Федерацию Родезии и Ньясаленда. Подробнее об этом см.: ЗАХАРОВ А.А. *Федерация Родезии и Ньясаленда в исторической перспективе: белые начинают и проигрывают* // Неприкосновенный запас. 2022. № 5(145). С. 178–203.

Лондон в 1877 году первый раз отобрал у буров Трансвааль, это делалось «с надеждой на то, что аннексия создаст предпосылки для слияния всех южноафриканских территорий в федерацию, функционирующую в рамках Британской империи»¹². В свою очередь вестминстерский парламент, находясь, вероятно, под впечатлением от состоявшейся в 1867 году успешной федерализации Канады, в 1876-м принял специальный акт, которым южноафриканским колониям предоставлялось право объединиться в конфедерацию, когда они сочтут это уместным. Хотя колонии не воспользовались этим великодушным предложением и в 1882 году оно было отозвано¹³, белые элиты Кейптауна и Дурбана постепенно свыкались с мыслью о том, что рано или поздно объединяться придется – причем скорее всего не без пользы для всех, кто решит вступить в союз.

С другой стороны, многие видные африканеры тоже считали политическое единство Южной Африки важнейшей целью, но при этом их намерения были прямо противоположными: они надеялись, что консолидация белых южноафриканских общин, говорящих на разных языках, снимет былые разногласия между ними и пресечет «стороннее» имперское вмешательство в их «внутренние» дела¹⁴. Как бы то ни было, разная оптика участников переговорного процесса на финальном этапе не помешала объединению: и империалисты, и антиимпериалисты к началу XX века были готовы включиться в интеграционный торг, в ходе которого предстояло определить параметры будущей не-совсем-федерации. К тому моменту, как свидетельствует непосредственный участник событий, «ради заключения союза все стороны были готовы идти на большие уступки»¹⁵. Наилучшим обеспечительным залогом для успешной сделки стало предоставление самоуправления республикам африканеров, поверженным в ходе англо-бурской войны 1899–1902 годов; именно оно в 1907-м позволило политическим организациям буров вновь вернуться к власти – и начать на равных разговаривать с Лондоном и местным англоязычным истеблишментом.

Еще раньше, в январе того же 1907 года, лорд Селборн, долгое время занимавшийся Южной Африкой в профильном лондонском министерстве, подготовил обстоятельный «Меморандум о федерации южноафриканских колоний», послуживший «дорожной картой» для дальнейших инициатив¹⁶. Старт интегра-

12 THOMPSON L.P. *A History of South Africa*. New Haven; London: Yale University Press, 2001. P. 114.

13 См.: WOOLSEY L.H. *Op. cit.* P. 8.

14 THOMPSON L.P. *Op. cit.* P. 148–149.

15 BRAND R.H. *Op. cit.* P. 41.

16 См. полный текст: *The Selborne Memorandum on the Union of South Africa, 1908*. London: Humphrey Milford, 1925 (название документа и его дата в оглавлении книги не совпадают с теми, которые указаны на обложке. – А.З.).

ционному процессу дала межправительственная конференция, состоявшаяся в мае 1908 года: объединив железнодорожный транспорт и таможенные службы четырех колониальных владений – а эти аспекты экономической интеграции имели для региона колоссальную значимость, поскольку прежде провоцировали нескончаемые конфликты между колониями¹⁷, – она рекомендовала их парламентам приступить к подготовке проекта Основного закона для единой Южной Африки. Конституционный конвент с участием трех десятков делегатов был созван уже в октябре, причем если норма представительства для территориальных образований была неравной, что отражало их разный вес в будущем государстве (Капская колония имела двенадцать мандатов, Трансвааль – восемь, а колония Оранжевой реки и Наталь – по пять), то в межобщинном плане примерный паритет был соблюден: на четырнадцать африканцев приходилось шестнадцать британцев. Словно приободряя участников представительного собрания, Англия направила в гавань Дурбана отряд военных кораблей, призванный, видимо, убедить колонистов в том, что если от внешних угроз они надежно защищены, то от внутренних нападений им предстоит защититься самостоятельно.

Консенсус – или, используя формулировку американского юриста-международника Лестера Вулси, «тщательно продуманный компромисс»¹⁸ – был выработан довольно быстро: уже в феврале 1909 года делегаты подписали проект Конституции ЮАС, а в мае внесли в него поправки, рекомендованные четырьмя ассамблеями. После этого документ был одобрен депутатским корпусом в бывших бурских республиках и Капской колонии, а также референдумом в Натале. Уместно заметить, что последняя из упомянутых территорий – единственная, где англоговорящие белые преобладали над потомками голландцев, – традиционно претендовала на особое место в Южной Африке; как пишет современник, «народ Натала, отрезанный от остальной южноафриканской территории грядой Драконовых гор, всегда вел обособленную жизнь. Местные жители считали себя почти чистокровными британцами и гордились приверженностью английскому образу жизни и английским идеалам»¹⁹. Неудивительно, что Наталь не испытывал особого восторга по поводу намечающегося союза, видя в нем провозвестие бурской гегемонии; именно поэтому вопрос о слиянии был передан здешней легислатурой на суд избирателей, которые, однако, не оправдали надежд своих депутатов.

17 Детальный анализ разногласий, возникавших из-за разных подходов к таможенной политике и железнодорожным тарифам и предшествовавших объединению, см. в работе: BRAND R.H. *Op. cit.* P. 14–31.

18 WOOLSEY L.H. *Op. cit.* P. 10.

19 BRAND R.H. *Op. cit.* P. 38.

Как уже говорилось, новорожденный британский доминион, в отличие, скажем, от Канады или Австралии, ни в коем случае не являлся классической федерацией: это было, по словам историка, «созданное по британской модели унитарное государство, основанное на суверенитете парламента»²⁰, а последний, как известно, абсолютен и неделим. Примерно в том же духе оценивали его и сто лет назад: «Именно принципом верховенства парламента обусловлены фундаментальные отличия федеральных конституций от унитарных конституций, к числу которых принадлежит и южноафриканский Основной закон»²¹. Вместе с тем, и это исключительно важно, по изначальному замыслу создателей ЮАС, их творение содержало существенные элементы децентрализации, вполне объяснимые и уместные в свете далеко не безоблачных отношений между двумя белыми общинами. В ходе конституционных дебатов колония Наталь активно пыталась внедрить в разрабатываемую схему толику федерализма, настаивая на большей самостоятельности будущих провинций, но ее предложения дружно игнорировались остальными колониями, поскольку «общественное мнение Южной Африки однозначно склонялось в пользу унитарного принципа в противовес федеральному»²².

Интересно, однако, что, отказавшись от федералистских установлений во внутренней политике, «отцы-основатели» нового доминиона негласно намекали на то, что последние могут – когда-нибудь – пригодиться в политике внешней. В одобренном британским парламентом законе «О Южной Африке» 1910 года (*South Africa Act*), учредившем новое государство, имелось специальное положение, в соответствии с которым британское правительство в неуточненном будущем резервировало за собой право инкорпорировать в состав ЮАС еще четыре близлежащих владения: Южную Родезию, Басутоленд (Лесото), Бечуаналенд (Ботсвану) и Свазиленд. И хотя эта норма так и осталась «спящей», не вызывает сомнений, что ее возможная активация никак не обошлась бы без федералистского инструментария – по крайней мере в отношении Южной Родезии, где имелаась мощная и своенравная поселенческая община. (До проверки этой гипотезы дело, однако, так и не дошло: в последующие годы сменявшие друг друга южноафриканские правительства не раз просили Лондон дать им право активировать соответствующие конституционные пункты и инкорпорировать три последних из перечисленных владений в состав Южной Африки, но регулярно получали отказ. Провозглашение же ЮАС республикой, состоявшееся в 1961 году, и вовсе

20 THOMPSON L. *Op. cit.* P. 150.

21 BRAND R.H. *Op. cit.* P. 43.

22 Ibid. P. 46.



сняло этот вопрос с повестки дня, поскольку после него страна ушла из-под юрисдикции британского парламента. В итоге в 1966–1968 годах и Лесото, и Ботсвана, и Свазиленд обрели государственную независимость.) В целом же нельзя отказать в правоте тем специалистам, которые характеризовали государственный строй, устанавливаемый законом «О Южной Африке», как «унитарный по своей природе, хотя очевидно федеральный в некоторых своих аспектах»²³.

Еще одним обстоятельством, какое-то время мешавшим крайней централизации, оказалась, как ни странно, расовая политика объединяющихся колоний. В разных местах она имела свою специфику: если в бывших бурских республиках обладателями активного и пассивного избирательного права изначально были только белые, то колонии, основанные английскими поселенцами, традиционно выказывали более гибкие подходы к расовым отношениям. Это вполне объяснимо, поскольку еще в 1828 году Палата общин приняла резолюцию, согласно которой колониальным властям в южноафриканских владениях Англии – и прежде всего в Капской колонии – предписывалось «обеспечить всем туземцам Южной Африки ту же свободу и ту же защиту, какой пользуются прочие свободные обыватели колонии, будь то англичане или голландцы»²⁴. Аналогичные декларации сопровождали в 1842 году и присоединение к Британской империи колонии Наталь; британский комиссионер, отвечавший за эту операцию, издал тогда специальный документ, в котором заявлялось, что «перед лицом закона не может быть никаких различий в цвете кожи, происхождении, расе или вероисповедании»²⁵. В итоге к концу XIX века действовавшие в Натале избирательные цензы допускали к голосованию ограниченное число черных, цветных и азиатов, а в Капской колонии с 1853 года, когда она получила самоуправление, избирательное право по форме своей вообще оставалось нерасовым и основывалось сугубо на имущественном и образовательном цензах. Несмотря на то, что к 1909 году 85% избирателей последней из упомянутых территорий составляли белые, а на долю цветных и черных приходились лишь 15% – 14 тысяч и 7 тысяч соответственно, – контраст с безоговорочно сегрегационными установлениями африканеров был очевидным²⁶. Это обстоятельство вызвало среди участников конституционного конвента бурные дискуссии, в ходе которых предложение Капской колонии распространить ее относительно мягкие электоральные

23 Ibid. P. 63.

24 Цит. по: THOMPSON L.P. *Op. cit.* P. 60.

25 Цит. по: Ibid. P. 93.

26 Ibid. P. 150; см. также: HOROWITZ D. *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley: University of California Press, 1991. P. 105.

нормы на весь союз были сообща отвергнуты остальными партнерами как «неприемлемые»²⁷. Таким образом, подытоживает Вулси, в объединяющейся Южной Африке в сфере электоральной политики оформились две своеобразные «школы»: «одна считала, что туземцам следует предоставить равные [с белыми] возможности, а другая верила в необходимость их абсолютного подчинения»²⁸. В подобных условиях унифицировать государственные практики было не слишком легко, а это, пусть и ненамеренно, но поддерживало разнообразие.

В то же время, подготавливая объединение, колонисты решительно отвергали претензии Вестминстера на роль посредника между ними и чернокожим населением. Имперская власть постоянно и повсеместно покровительствовала коренным жителям колониальных владений, защищая их от эксцессов поселенческой политики; белые Южной Африки – как, впрочем, и их собратья на других континентах – не раз декларировали недовольство по этому поводу, указывая на неосведомленность заокеанской метрополии в местных делах. В 1909 году Бранд писал в этой связи, почти дословно воспроизводя рассуждения инициаторов американской революции:

«Свободный народ не может согласиться на полное подчинение парламенту, который заседает в шести тысячах миль от его родных мест и в котором он вообще не представлен. И бесполезно объяснять ему, что имперский парламент претендует на управление только черным, а не белым населением. [...] Тот, кто носит туфли, лучше знает, где они жмут. Ведь от того, насколько подходящими будут подходы южноафриканцев к проблеме туземцев, зависят их жизнь и смерть»²⁹.

Одним из естественных следствий подобной установки и оказывалась диверсификация расовой политики на местах – включая те относительно передовые ее варианты, какие к моменту объединения демонстрировала Капская колония, где, по словам Бранда, «авторитет немногочисленных просвещенных деятелей оказывал сильнейшее благотворное влияние на общественное мнение»³⁰. Но одновременно колонисты осознавали и необходимость последовательной координации действий на расовом поприще, в большинстве своем полагая, что образование союзного государства так или иначе заставит унифицировать ее. Более того, в некоторых первостепенных вопросах белые поселенцы изначально были единодушны; так, уместно напом-

27 На этом аспекте конституционных дебатов подробно останавливается историк Тула Симпсон: SIMPSON T. *History of South Africa: From 1902 to the Present*. Oxford: Oxford University Press, 2022. P. 25–27.

28 WOOLSEY L.H. *Op. cit.* P. 75.

29 BRAND R.H. *Op. cit.* P. 101.

30 Ibid. P. 103.

нить, что англо-бурская война 1899–1902 годов завершилась подписанием договора, гарантировавшего, что чернокожие не получают доступа к парламентским выборам в новых – бурских – колониях после того, как последним будет возвращено самоуправление.

Итогом стал компромисс, расистский и унитаристский по сути, но федералистский и децентрализаторский по духу: делегаты решили, что каждая колония, вступив в ЮАС и сделавшись его провинцией, сохранит собственное электоральное законодательство, а права немногочисленных черных избирателей в стоящей особняком Капской колонии получают особую конституционную защиту – для их упразднения нужно будет заручиться поддержкой двух третей депутатов каждой из палат формируемого союзного парламента, что представлялось довольно-таки нелегким делом. Однако, забегаая вперед, можно сказать, что эта норма не смогла воспрепятствовать поэтапному урезанию, а потом и полному изъятию электоральных прав небелого населения Капской провинции посредством разнообразных юридических трюков. Если, скажем, в 1930–1931 годах право избирать и быть избранным в ЮАС было распространено на все взрослое белое население, включая женщин, то для черных и остальных сохранялись прежние цензы. Более того, с принятием в 1936 году Закона «О представительстве туземцев» (Native Representation Act) все африканцы, способные голосовать в регионе, были исключены из общего реестра избирателей и переведены в отдельный список, прерогативы которого ограничивались избранием лишь трех *белых* депутатов, представляющих голосующих чернокожих в национальном парламенте. Причем, в конечном счете, и эта норма не устояла; к 1959 году чернокожая страта избирателей в некогда либеральной Капской провинции была сведена к нулю³¹.

В свете сказанного не вызывает сомнения правота тех специалистов, согласно которым главной жертвой всех конституционных договоренностей, сопровождавших учреждение ЮАС, ожидаемо оказалось его чернокожее население³². Кроме того, электоральные манипуляции, которыми занимались южноафриканские расисты в начале XX века, служат хорошей иллюстрацией догадки, высказанной когда-то Уильямом Райкером: опираясь на опыт США, он отмечал, что бывают ситуации, когда наиболее рьяными поборниками федерализма вдруг оказываются самые отъявленные расисты³³. Иначе говоря, в только

31 О юридических ухищрениях, оформлявших этот процесс, а также о попытках воспрепятствовать ему правовыми средствами, см.: ROBERTSON H.M. *Coloured Disenfranchisement* // BROOKES E.H. *Apartheid: A Documentary Study of Modern South Africa* [1968]. London; New York: Routledge, 2023. P. 116–126.

32 SAUL J.S., BOYD P. *South Africa – The Present as History: From Mrs Ples to Mandela & Maricana*. Woodbridge: James Currey, 2014. P. 31.

33 См.: RIKER W. *Op. cit.* P. 142–145.

что образованном Южно-Африканском Союзе различные модусы расизма, отличавшие его составные части, препятствовали – по крайней мере на первых порах – унификации государственных практик, поддерживая тем самым минимальный градус децентрализации.

АНДРЕЙ ЗАХАРОВ
«ДУРНАЯ КРОВЬ»...

**Бывают ситуации, когда наиболее рьяными
поборниками федерализма вдруг оказываются самые
отъявленные расисты.**

ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В ГОСУДАРСТВЕ АПАРТЕИДА

После завершения англо-бурских войн и учреждения нового государства африканеры чувствовали себя все более уверенно; нарратив «вымирающего и атакуемого меньшинства» постепенно сделался периферийным, поскольку квазифедеративные элементы, встроенные в унитарную систему ЮАС, позволяли бурам придерживаться тех политических порядков, к которым они издавна привыкли, – и это был весьма ощутимый бонус, учитывая предшествующее военное поражение. Англичане же, заключив сделку с бурами, тоже получили немало: умиротворение тех земель, где еще недавно полыхали сражения, обеспечило благоприятные условия для развития горнорудной и алмазодобывающей промышленности, в котором с 1870-х был жизненно заинтересован британский капитал.

Однако консенсус во взаимоотношениях двух белых сообществ, каким бы продуктивным он ни был, устоял лишь до конца 1940-х. Несмотря на то, что британское правительство ради поддержания стабильности на юге Африки шло едва ли не на любые уступки африканерам – в частности, как уже говорилось, зачатки нерасового избирательного законодательства, имевшиеся в Капской колонии, были искоренены при самом непосредственном содействии колониальных властей, – с началом послевоенной деколонизации прежний компромисс стал казаться бурским элитам недостаточным. Их больше не устраивало привычное присвоение англоговорящей элитой командных позиций в деловой жизни, государственном управлении, интеллектуальной сфере, а электоральный перевес (на долю африканеров приходились 55% южноафриканских избирателей), подкрепляемый преобладанием сельских избирательных округов над городскими (соответствующие нормы, предусмотренные законом «О Южной Африке», стали в свое время еще одной привилегией, полученной бурами-проигравшими



от англичан-победителей, ибо большинство африканеров проживало в глубинке), позволял им на деле осуществить политические перемены. Дональд Горовиц пишет:

«Постепенно страхи остающегося социально “второсортным” сообщества африканеров взяли верх над резонами сплочения с более богатыми и более культурными англоговорящими жителями Южной Африки. В 1948 году пришедшая к власти Национальная партия приступила к энергичному укреплению позиций африканеров. Для африканерского национализма наступил момент триумфа»³⁴.

Попутно стоит отметить, что это была довольно удивительная победа: африканеры мирным путем получили контроль над страной, составляя в ней всего 12% населения³⁵.

Анализ системы апартеида не входит в цели настоящей работы. Тем не менее некоторые аспекты ее функционирования здесь нельзя не затронуть, поскольку они заметно и непосредственно повлияли на последующее восприятие федерализма и децентрализации в южноафриканском обществе. В частности – более чем сдержанного отношения к федерализму, реализуемого Африканским национальным конгрессом (АНК) после крушения режима «белого меньшинства», невозможно понять без обращения к тем квазифедералистским практикам, которые вовлекались в политический обиход расистами. Вероника Федерико констатирует:

«Используемые расистскими властями формы политики *divide et impera* оказали крайне негативное воздействие на последующие дискуссии, касающиеся децентрализации. Их совокупным результатом стало то, что вопреки рекомендациям международного сообщества, а также экспертных кругов, активно обсуждавших преимущества тех или иных форм федерализма для обновляющейся Южной Африки, первые демократические конституции ЮАР – как временная, так и окончательная – предпочли унитарную модель, дополненную, правда, элементами децентрализации»³⁶.

Прежде всего федерация как особая форма государственного бытия была дискредитирована прежней системой бантустанов, на что, в частности, указывает Горовиц:

«Именно так называемые черные хоумленды, созданные режимом апартеида, превратили для многих южноафриканцев слово “федерализм” в ругательство. [...] В предложениях федерализации АНК видел “маневры”, призванные увековечить бантустаны, придав им новый облик»³⁷.

34 HOROWITZ D. *Op. cit.* P. 10.

35 THOMPSON L.P. *Op. cit.* P. 168.

36 FEDERICO V. *South African Quasi-Federalism* // CORDER H., FEDERICO V., ORRÙ R. (Eds.). *Op. cit.* P. 17.

37 HOROWITZ D. *Op. cit.* P. 106.

Поскольку апологеты демонтируемого апартеида в разгар общественно-политических дебатов начала 1990-х обращались к «федералистской» аргументации постоянно, их оппоненты естественно склонялись к унитаристским альтернативам, видя в них способ добить разваливающуюся систему. Исходя из этого «члены АНК считали наличие сильных региональных правительств предпосылкой неоапартеида», которая призвана связать руки новому большинству и хотя бы частично сохранить привилегии старых меньшинств. По этой причине в ходе разработки новой конституции АНК не раз официально заявлял, что делегирование провинциям слишком большой власти будет ослаблять обновляемое государство³⁸. Таким образом, на теме бантустанов необходимо остановиться хотя бы мельком: она позволит перебросить мостик к нынешнему, довольно оригинальному, состоянию федерализма в Южной Африке.

Основой для появления хоумлендов стал так называемый «африканский резерв», появившийся в стране еще в 1913 году с принятием закона «О туземном землепользовании» (Natives Land Act) и выделивший под нужды африканского населения около 7% территории ЮАС (к 1939 году эта доля была увеличена до 11,7%)³⁹. Разумеется, африканцам не могло хватить этой земли ни для обеспечения своих семей, ни для выплаты всех муниципальных, провинциальных и центральных налогов, что превращало резервы в запасники дешевой и неквалифицированной рабочей силы, обслуживающей белых промышленников и фермеров. Как следствие, к 1936 году из 3 410 000 африканцев, «приписанных» к резервам, 447 000 временно отсутствовали на их территории⁴⁰. Такая же картина наблюдалась и позже, когда расистский режим преобразовал земли африканского резерва в «самостоятельные» бантустаны: и в том и в другом случае обособление «туземной» территории никак не означало ее автономии ни в политическом, ни в экономическом смысле. Носителями государственной власти в пределах африканского резерва оставались белые чиновники.

Непосредственная история бантустанов начинается в 1959 году, когда правительство Претории приняло закон «О самоуправлении банту» (Bantu Self-Government Act), в соответствии с которым на территории страны выделялись восемь (позже десять) так называемых «хоумлендов», призванных, по замыслу южноафриканских законодателей, со временем превратиться в независимые государства чернокожих. В преамбуле закона

38 NAIDOO V. *South Africa (Republic of South Africa). Reform, Reduce and Strengthen the Provinces: Or Not?* // GRIFFITHS A., CHATTOPADHYAY R., LIGHT J., STIEREN C. (Eds.). *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020. P. 317.

39 См.: SIMPSON T. *Op. cit.* P. 40–42.

40 THOMPSON L. *Op. cit.* P. 164.



декларировалось: «Народы банту, проживающие в Южно-Африканском Союзе, не составляют гомогенного народа, а формируют обособленные национальные образования на базе самобытных языков и культур»; исходя из этого, как полагали законодатели, для их «процветания и прогресса» государству «целесообразно обеспечить признание различным национальным образованиям и позаботиться о постепенном развитии в их территориальных границах самоуправляющихся единиц, строящихся на традиционных системах организации власти банту»⁴¹.

Поскольку апологеты демонтируемого апартеида в разгар общественно-политических дебатов начала 1990-х обращались к «федералистской» аргументации постоянно, их оппоненты склонялись к унитаристским альтернативам, видя в них способ добить разваливающуюся систему.

При этом предполагалось, что все африканцы, проживающие в Южной Африке, будут приписаны к одному из таких образований, приобретут их гражданство – и, как следствие, превратятся для южноафриканского государства в *иностранцев*. (Важная оговорка: во внешних сношениях для них предусматривалось сохранение прежнего подданства.) Как и следовало ожидать, в африканских сообществах новый закон был встречен неоднозначно: если, скажем, зулусский король Киприан Бекузулу в 1960 году заявлял, что правительственная политика раздельного развития «предоставляет народу зулу шанс восстановить былое самоуважение и вернуть национальную гордость»⁴², то активисты АНК подобного оптимизма никак не разделяли. В последующие годы на основании упомянутого закона черных граждан – по мере их натурализации в бантустанах – «вычищали» из общенациональных списков избирателей, делая электорат страны все более и более белым. Интересно, что одна из целей, преследуемых режимом апартеида в ходе этих акций, заключалась в недопущении электоральных альянсов между англоговорящими избирателями и их потенциальными чернокожими союзниками, которые могли бы – по крайней мере теоретически – сообща одолеть на всеобщих выборах партию африканеров. Среди других целей, продвигаемых квазифедералистской политикой бантустанов –

⁴¹ *The Promotion of Bantu Self-Government Act No. 46 of 1959* // BROOKES E.H. *Op. cit.* P. 126.

⁴² См.: ТЕМКИН В. *Buthlezi: A Biography*. London; New York: Routledge, 2003. Ch. 6.

причем уже не столько тактических, сколько стратегических, – следует упомянуть еще как минимум три.

АНДРЕЙ ЗАХАРОВ
«ДУРНАЯ КРОВЬ»...

Во-первых, подобное «территориальное самоопределение» нарочито и всесторонне акцентировало *разнородность* африканского населения, подчеркивая принципиальное несходство различных его сегментов и тем самым жестко – и, стоит заметить, необоснованно – противопоставляя одни этнические общности другим. Среди базовых идей апартеида было представление о том, что «белая расовая группа образует единую нацию, в то время как африканцы принадлежат к нескольким отличающимся друг от друга формирующимся или сформировавшимся нациям»⁴³. В перспективе расистской политической инженерии учреждение специального бантустана – скажем, для народа тсвана – мотивировалось тем, что он, не имея якобы почти ничего общего с этническими группами зулу, венда или ндебеле, обязан «самоопределиться». Разумеется, проекты подобной суверенизации не могли не сталкиваться друг с другом, а это усугубляло взаимное недоверие местных этносов, многие из которых и без того веками несли груз взаимной неприязни, подогреваемой, как правило, белыми.

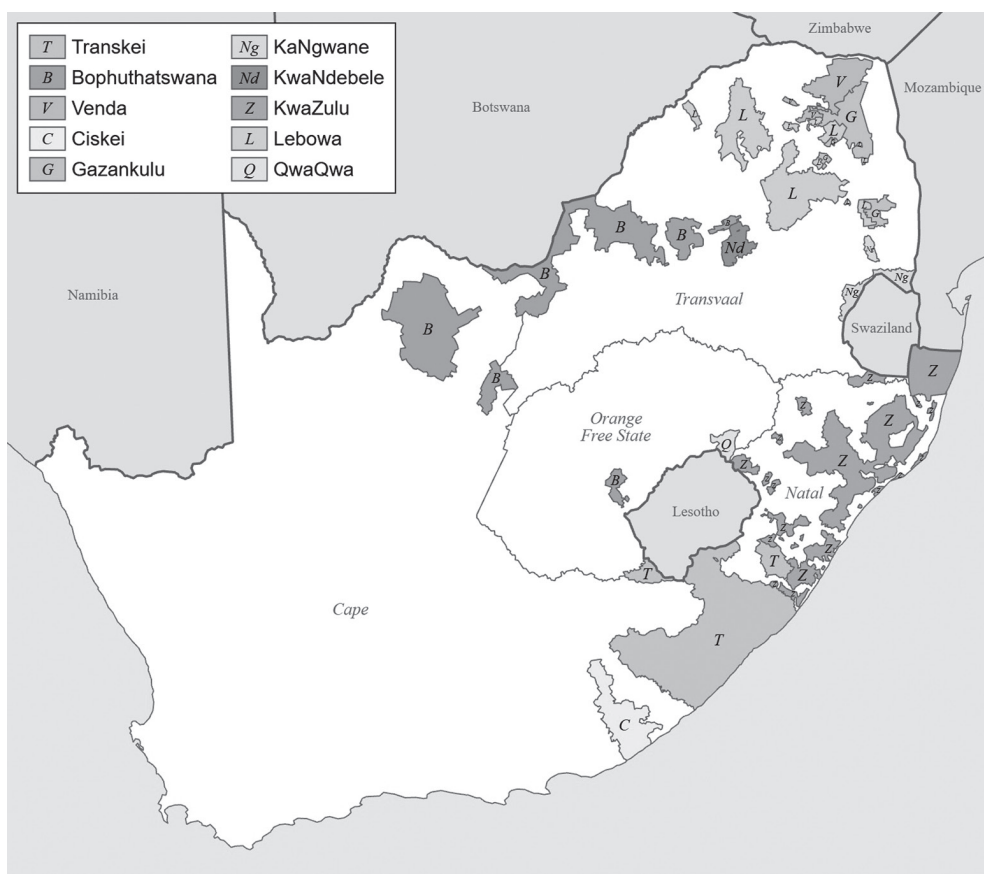
Показательно также, что политический суверенитет предлагалось реализовать общностям, за которыми не признавалось наличие прочной территориальной основы: все хоумленды, за исключением самых мелких, состояли из различного числа сегментов, перемежаемых земельными владениями белых. Особенно болезненно это сказывалось на наиболее крупных африканских этносах: так, бантустан Бопутатсвана состоял из девятнадцати фрагментов, зачастую находившихся в сотнях километрах друг от друга, а в составе бантустана Квазулу имелись 29 больших и 40 маленьких подобных кусочков⁴⁴. Несмотря на эту невероятную чересполосицу, чернокожим предлагалось строго соблюдать прочерченные расистскими властями «государственные» границы; как формулировал это в 1967 году Департамент по делам управления и развития банту, «политика правительства базируется на том, что в европейских частях республики всякий банту может быть лишь временным резидентом – сугубо на то время, пока он там работает»⁴⁵. Следствием такого курса становилось целенаправленное выдавливание «избыточной массы» чернокожих на их «историческую родину»: в течение 1970-х население бантустанов выросло на 69%, а к концу этого периода на их землях проживали более

⁴³ THOMPSON L.P. *Op. cit.* P. 190.

⁴⁴ Специалисты не раз обращали внимание на эти географические казусы. См., например: LIEBERMAN E. *Until We Have Won Our Liberty: South Africa After Apartheid*. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2022. P. 80–83. Здесь приводится лоскутная карта бантустана Бопутатсвана.

⁴⁵ Ibid. P. 193.





Илл. 2. Бантустаны ЮАР, 1973 год. Источник: Wikimedia Commons.

52% всех черных обитателей ЮАР. Официальная пропаганда внушала городским африканцам, что их реальной родиной остаются хоумленды, а подлинными политическими лидерами выступают племенные вожди⁴⁶.

Во-вторых, посредством «самоопределения» хоумлендов особо неблагонадежные этнические общности раскалывались внутренне. Прежде всего в такой ситуации оказался народ коса, в XIX веке горячо противившийся английской колонизации, а в XX веке непропорционально широко представленный среди руководителей и рядовых членов тех группировок, которые боролись с апартеидом насильственными методами – прежде всего АНК. В результате формами национально-территориального обособления для коса властями ЮАР были объявлены сразу два бантустана, Транскей и Сискей, что расплывало групповую политическую субъектность. Интересно, что ненормальность такого положения вещей осознавалась даже теми политиками-коллаборационистами, которые заседали во властных органах

46 Ibid. P. 195.

бантустанов; партии, представлявшие в упомянутых хоумлендах легальную черную оппозицию, регулярно выступали с законодательными предложениями о слиянии двух «автономных» территорий, населенных коса. По их логике, амальгама анклавов коса была бы уместна не только потому, что в них бытуют общий язык и единая культура, но и из-за того, что половина этой этнической общности проживает за пределами бантустанов – работая на «белой» территории ЮАР. (Действительно, в 1970 году 411 300 представителей коса, приписанных к бантустану Сискей, были временными резидентами «белых» районов страны, в то время как в самом хоумленде проживали 525 200 человек⁴⁷. И такая ситуация была типичной для всех бантустанов.)

Тем не менее унификаторские порывы всякий раз гасились непреодолимыми экономическими резонами, ибо бантустаны замышлялись южноафриканскими властями в качестве permanently бедных территорий – и всегда, до самого крушения апартеида, оставались таковыми. В 1976 году в ходе очередного обсуждения в легислатуре Сискей планов слияния с соседями-родственниками один из депутатов характерным образом указывал на это обстоятельство:

«Скажите, какую выгоду извлечет Сискей, став частью независимого Транскея, у которого в настоящий момент нет адекватных ресурсов для развития даже собственной территории? В чем смысл того, чтобы одна обнищавшая семья присоединялась за пустым столом к другой обнищавшей семье?»⁴⁸

Расистская схема, таким образом, работала именно так, как и рассчитывали ее изобретатели, словно подтверждая наблюдение британского историка Леонарда Томпсона, сделанное применительно к Южной Африке XIX века: «Белые использовали расколы в африканском обществе гораздо успешнее, чем черные использовали расколы в поселенческом обществе»⁴⁹.

Наконец, в-третьих, вопреки тому, что институциональная логика апартеида предполагала сосредоточение каждой более или менее крупной группы в собственном хоумленде, дисперсное проживание африканцев по всей территории ЮАР неминуемо выливалось в наличие в каждом из этих квазигосударственных образований крупных или мелких меньшинств. Так, народ педи, наделенный хоумлендом Лебова, одновременно составлял солидное меньшинство в Бопутатсване, считавшемся бантустаном группы тсвана, а представители народа свази –

⁴⁷ См.: CHARTON N. *The Legislature* // IDem (Ed.). *Ciskei: Economics and Politics of Dependence in a South African Homeland*. [1980]. London; New York: Routledge, 2023. P. 166.

⁴⁸ Ibid. P. 164.

⁴⁹ THOMPSON L.P. *Op. cit.* P. 71.

у которого, кстати, в отличие от остальных, с 1968 года имелось по-настоящему независимое, то есть признанное международным сообществом, королевство под названием Свазиленд, – оставались небольшим, но заметным меньшинством в Квазулу. (Гомогенность хоумлендов была вариативной: если, скажем, в Бопутатсване титульная группа составляла около 70%, то в Квазулу на нее приходилось 98%⁵⁰.) Этот этнический хаос порождал межобщинные трения, которые делались особенно острыми там, где доминирующая группа в прежние исторические эпохи обладала развитой государственностью, отличалась повышенной пассионарностью или даже реализовала самобытные экспансионистские проекты. Как раз так, в частности, обстояло дело с народом зулу, в хоумленде которого иные этнические общности чувствовали себя неудобно⁵¹. Тенденция, впрочем, была повсеместной: «члены этнических групп, которые не принадлежали к той конкретной группе, для которой учреждался бантустан, зачастую подвергались дискриминации в плане доступа к рабочим местам и социальным услугам»⁵².

Полевые исследования, проводимые в период расцвета бантустанов, также подтверждали, что с их учреждением взаимоотношения этнических групп, в прежние времена по тем или иным причинам недолюбливавших друг друга, становились еще горше – как, например, в бантустане Сискей, получившем от Претории «самоуправление» в 1972 году. «Титульное» большинство здесь соседствовало с меньшинством мфенгу; последние появились на землях коса в 1820-х – в качестве беженцев, изгнанных с насиженных мест воинами стремительно расширявшейся зулусской монархии. Эти группы издавна не ладили между собой, имея на то вполне веские причины. В свое время вождества коса приняли пришельцев, но считали их людьми второго сорта, относясь к ним соответственно; как следствие, в захватнических войнах, которые англичане вели с народом коса в 1830-х, отряды мфенгу зачастую сражались на стороне белых⁵³. С внедрением же в XX веке институциональных форм политической конкуренции, специально стимулируемой властями ЮАР в бантустанах, обе группы, обзаведшись собственными миниатюрными партиями этнического толка, очень быстро преобразовали прежнюю глухую неприязнь в открытую враждебность, граничащую с насилием⁵⁴.

С формально-правовой точки зрения бантустаны были похожи на самые настоящие государства, функционирующие, прав-

50 FESSHA Y.T. *Ethnic Diversity and Federalism: Constitution Making in South Africa and Ethiopia*. Farnham: Ashgate, 2010. P. 66.

51 HOROWITZ D. *Op. cit.* P. 28, 74.

52 FESSHA Y.T. *Op. cit.* P. 70.

53 См.: THOMPSON L.P. *Op. cit.* P. 75.

54 См.: MANONA C.V. *Ethnic Relations in the Ciskei* // CHARTON N. (Ed.). *Op. cit.* P. 97 ff.

да, в границах другого, более крупного государства-гегемона и по его правилам. (По-видимому, тут вполне правомерно употребить термин, заимствованный из арсенала российского феде­рализма: это было что-то вроде пресловутого «матрешечного принципа».) Согласно закону «О системе власти банту» (Bantu Authorities Act), принятому в 1951 году, на территории ЮАР упразднялась английская модель местного самоуправления, а вместо нее учреждалась трехчленная система местных административных органов, состоящая из племенных, региональных и территориальных подразделений. Интересно, что главным инструментом комплектования органов власти вместо прежних выборов объявлялись назначения, в том числе и с использованием традиционных племенных практик. Тем самым на территории хоумлендов стимулировалась конкуренция двух групп вождей, первая из которых опиралась на традиционную, а вторая на бюрократическую легитимацию; в тех случаях, когда власти Претории сталкивались с нелояльностью представителей старой правящей страты, им противопоставлялись новые вожди, за спиной которых стояли белые чиновники⁵⁵.

В 1970-е бантустаны, учрежденные десятилетием ранее, начали наделяться «самоуправлением». На основании закона «О конституционном развитии хоумлендов банту» 1971 года (Bantu Homelands Constitution Act), целью которого провозглашалось «обеспечение продвижения народов банту к самоуправлению и независимости», в них появлялись собственные конституции, парламенты и правительства, а также гимны и флаги⁵⁶. С определенного момента власти ЮАР начали настойчиво предлагать хоумлендам независимость, но большая часть из них всеми силами от нее отказывалась, ссылаясь на экономическую нежизнеспособность⁵⁷. Кроме того, от подобного шага отвращали примеры Транскея, Сискея, Венды и Бопутатсваны: на рубеже 1970-х и 1980-х эти территории были наделены Преторией «полным суверенитетом», который международное сообщество отказалось признавать – несмотря на наличие у этих искусственных государств собственных посольств в Претории, вооруженных сил, пограничных пунктов и таможенных постов⁵⁸.

Между тем режим апартеида придавал системе бантустанов фундаментальное значение, поскольку без этой формы терри-

АНДРЕЙ ЗАХАРОВ

«ДУРНАЯ КРОВЬ»...

55 Детальный анализ того, как это работало в бантустане Транскей, см. в: GIBBS T. *Mandela's Kinsmen: Nationalist Elites & Apartheid's First Bantustan*. Woodbridge: James Currey, 2017. Ch. 2.

56 Цит. по: RICHINGS F.G. *The Ciskei Constitution* // SHARTON N. (Ed.). *Op. cit.* P. 75.

57 В частности, по состоянию на вторую половину 1970-х средний доход домохозяйств в бантустане Сискей составлял лишь 38% от «черты бедности» (*Poverty Datum Line*), официально установленной правительством ЮАР, причем более 90% домохозяйств находились ниже этого уровня. См.: BLACK P.A. *Economic Development for the Ciskei* // SHARTON N. (Ed.). *Op. cit.* P. 20.

58 FESSHA Y.T. *Op. cit.* P. 65.

ториально-политической автономии чернокожих строительство «расово чистого» государства белого меньшинства представлялось нереалистичным. Более того, декоративная «самостоятельность» этих образований последовательно расширялась: поступая таким образом, власти стремились противопоставить насильственным формам политического действия, с 1960-х все шире используемым противниками апартеида в лице АНК и других организаций, легальные возможности политического участия черных. Именно тот факт, что африканерам отчасти удалось преуспеть в своем начинании, и обусловил сохранение в общественно-политическом дискурсе обновленной ЮАР обширного набора исторически негативных коннотаций, в которых федерализм «ассоциировался с расовой балканизацией страны – устройством, где оазисы провинций, заботящихся об интересах белых, соседствовали с нищими анклавами хоумлендов, населенных черными»⁵⁹.

САМООПРЕДЕЛЕНИЕ, НО БЕЗ ОТДЕЛЕНИЯ

Совершенствование системы бантустанов самым непосредственным образом сказывалось и на взаимоотношениях между центром и регионами внутри ЮАР. Когда в 1910 году образовался централизованный союз четырех провинций, каждая из них, несмотря на субординационные отношения с центром, была наделена весьма обширным набором полномочий и компетенций – разговоры о протофедерализме, якобы наличествующем в молодом доминионе и раскритикованном в свое время Уэйром, происходили как раз отсюда. Но в 1950-е, по мере укоренения режима апартеида, политический статус провинциальных органов «белой» части страны деградировал, поскольку, стремясь обеспечить унифицированное применение сегрегационного законодательства, власти Претории целенаправленно низводили политический потенциал провинций к минимуму. Апофеоз этого курса пришелся на президентство Питера Виллема Боты (1984–1989), когда провинциальные советы, выполнявшие законодательные функции в регионах ЮАР, были упразднены и заменены на назначаемые центральной властью провинциальные администрации, руководимые исполнительными комитетами⁶⁰. Такая политика опиралась на Конституцию ЮАР 1983 года, отводившую прерогативам провинций лишь самое минимальное место.

В оценках специалистов, занимающихся сравнительным федерализмом, бантустаны иногда изображаются «несостоятель-

⁵⁹ NAIDOO V. *Op. cit.* P. 315–316.

⁶⁰ Ibid. P. 316.

ным и дорогостоящим экспериментом в области регионального самоопределения, в котором были задействованы сотни тысяч чиновников и десятки учреждений, причем весь этот непомерно раздутый бюрократический аппарат управлял экономически нежизнеспособными и политически сервильными территориями»⁶¹. Однако, соглашаясь с правильностью подобных суждений в принципе, не стоит забывать и о том, что политико-административный эксперимент африканеров ощутимо укреплял основы расистского режима, поскольку был своеобразной формой кооптации, причем довольно успешной, части чернокожего политического класса в его структуры. Несмотря на то, что косвенное управление, реализуемое в бантустанах, было прочно встроено в расистскую иерархию, а атрибутами власти их чернокожие руководители наделялись белым чиновничеством, назначаемые вожди, в конечном счете, оказывались довольно самостоятельными брокерами, распределяющими государственные ресурсы приданным им общинам, – и потому обзаводились прочной социальной базой. Именно это позволяет исследователям видеть в этих национально-территориальных образованиях «первое для Южной Африки знакомство с системой, напоминающей настоящий федерализм»⁶².

Разумеется, «децентрализованный деспотизм»⁶³ бантустанов ничуть не напоминал отлаженное и вышколенное чиновничество веберовского типа, но формирование такового и не являлось целью Претории; гораздо важнее было то, что стимулируемое государством продвижение африканцев на командные должности влекло за собой «балканизацию» туземной бюрократии – то есть ее распад на клики, люто враждующие между собой. На африканских территориях на протяжении всего их псевдоавтономного существования шла жестокая политическая борьба, в которой наряду с чиновниками участвовали местные политические партии, общественные организации, печатные СМИ. Помимо прочих следствий, она реорганизовывала сферу туземной политики, обесценивая деятельность АНК и прочих противников апартеида и вытесняя ее на периферию. Тем самым, культивируя хоумленды, власти ЮАР фрагментировали африканский национализм, внося рознь в племенные общности и даже в отдельные семьи⁶⁴.

Показателен в этом смысле пример Кайзера Матанзимы – одного из племянников Нельсона Манделы, который с 1964 года

АНДРЕЙ ЗАХАРОВ
«ДУРНАЯ КРОВЬ»...

61 Ibid.

62 См.: PARKER J. *Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements: Analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and the United States*. London; New York: Routledge, 2015. Ch. 6.

63 См.: NTSEBEZA L. *Democracy Compromised: Chiefs and the Politics of the Land in South Africa*. Leiden; Boston: Brill, 2005.

64 Подробнее об этом см.: GIBBS T. *Op. cit.*

бессменно возглавлял кабинет министров бантустана Транскей, в 1976-м получившего от ЮАР номинальную независимость. Этот политик, ставший первым в Южной Африке вождем с университетской степенью, считал, что путь к эмансипации чернокожих пролегает исключительно через создание на базе южноафриканских хоумлендов союза сначала полуавтономных, потом автономных, а затем и полностью независимых черных государств, пользующихся плодами «раздельного развития» – то есть налаживающих собственную социально-политическую жизнь обособленно от белых:

«В этом разрезе политика апартеида, продвигаемая белыми националистами [с 1948 года], казалась мне очень привлекательной. Она появилась в то самое время, когда среди черных людей вызрело желание самостоятельно руководить своей судьбой»⁶⁵.

Пропагандируя «упорядоченное конституционное развитие» в качестве единственного пути к самоопределению, он добавлял:

«Я искренне надеюсь на федерацию [черных] государств, которая будет создана в нашей части Африки. Независимый Транскей, несомненно, внесет колоссальный вклад в политическое и экономическое продвижение такой федерации»⁶⁶.

Подобные настроения, кстати, разделяли многие чернокожие чиновники, трудившиеся в канцеляриях и офисах бантустанов; более того, их среднее звено, как не раз отмечали исследователи, позже без всяких проблем вписалось в управленческий аппарат демократической Южной Африки. Эти факты хорошо согласуются с мнением о том, что бескровная демократизация страны явилась результатом негласного, но действенного соглашения между двумя чернокожими элитами, тесно связанными родственными и прочими узами: системной старой, принимавшей апартеид, приспособившейся к нему и опиравшейся на население сельской глубинки, и внесистемной новой, отвергавшей апартеид, боровшейся с ним и делавшей ставку на городские массы⁶⁷.

Разумеется, наличие подобных трендов не могло не беспокоить АНК, особенно после разгрома этой организации, учиненного расистским государством в начале 1960-х. Мнения его руководителей, оказавшихся тогда либо в заключении на острове Роббен, либо в эмиграции в соседних странах, контрастно разделились: если, скажем, марксист Гован Мбеки, отец будущего второго президента демократической ЮАР, отказывал бантустанам в любой легитимности, то его более умеренный

⁶⁵ MATHANZIMA K. *Independence My Way*. Pretoria: Foreign Affairs Association, 1976. P. 40.

⁶⁶ Ibid. P. 38.

⁶⁷ Эту позицию, в частности, отстаивает Тимоти Гиббс.

оппонент Уолтер Сисулу настаивал на том, что в этих квазифедеративных образованиях, несмотря на последовательное их осуждение, надо работать, выстраивая внутри них коалиции, способные поддержать освободительное движение⁶⁸. Той же точки зрения придерживался и Нельсон Мандела, в мемуарах упоминающий о спорах, которые ему довелось вести на эту тему со своим знатым племянником из Транскея:

АНДРЕЙ ЗАХАРОВ
«ДУРНАЯ КРОВЬ»...

«Я говорил ему, что своей политикой правительство специально старается разбросать африканцев по этническим анклавам, поскольку оно опасается мощи африканского единства. Матанзима отвечал, что тоже желает видеть Южную Африку свободной, но полагает, что кратчайшим путем к этой цели может стать правительственная политика раздельного развития»⁶⁹.

Диаметральная разница в подходах сильно затрудняла поиск точек соприкосновения, поэтому АНК изначально и многократно осуждал бантустаны в своих политических декларациях, причем не только как практику, но и как идею. Стоит, однако, иметь в виду, что у Матанзимы в рядах борцов с апартеидом нашлись и влиятельные союзники; например, видный белый враг режима, либерал и журналист Дональд Вудс, в 1977 году фактически изгнанный расистским правительством из страны, был убежден, что внутренне присущий проекту бантустанов федерализм способен ослабить хватку политиков-африканеров, рассредоточить власть и подтолкнуть страну к долгожданым переменам⁷⁰.

Наконец, необходимо сказать и о том, что в бантустанах зарождались и крепили те политические организации чернокожего населения, которые после крушения апартеида превратились в серьезных конкурентов АНК; зулусская Партия свободы «Инката», политической базой которой изначально выступал бантустан Квазулу, служит здесь отличным примером. Народ зулу занимает особое место в южноафриканской истории, поскольку ему, в отличие от многих соседей, на рубеже XVIII и XIX веков удалось создать передовые и эффективные, по здешним меркам, формы государственности. К 1820-м в силу ряда причин, которые в этом тексте рассматриваться не будут, зулусская монархия стала государством-хищником, ориентированным на экспансию; в процессе территориального расширения, пришедшемся на 1830-е, зулусы, используя хорошо организованную и прекрасно обученную сорокатысячную ар-

68 Кстати, именно по этой причине в начале 1950-х президент АНК Альберт Лутули, поддерживая Сисулу и Манделу, настоятельно рекомендовал молодому Бутелези согласиться на предлагаемый ему южноафриканским правительством пост зулусского вождя. Подробнее см.: ТЕМКИН В. *Op. cit.* Ч. 4.

69 MANDELA N. *A Long Walk to Freedom: The Autobiography of Nelson Mandela*. London: Abacus, 1995. P. 171.

70 См., например: WOODS D. *Asking for Trouble: Autobiography of a Banned Journalist*. New York: Atheneum, 1981.



мию, изгоняли с обжитых мест соседние народы, проводя то, что в XX веке называли «этническими чистками». В ходе ежегодных кампаний эти войска сокрушали местные вожества на севере и на юге, лишая их основ для существования.

Несмотря на непрерывные внутренние усобицы, в последующие десятилетия зулу действенно противостояли как «великому треку» голландцев, так и экспансии англичан, показав себя одним из немногих африканских сообществ, способных к самозащите от европейцев. (Так, в январе 1879 года зулусы только в одном бою уничтожили 1200 англичан, причинив британской армии самые крупные потери со времен Крымской войны⁷¹.) Англичане, включив государство зулу в состав колонии Наталь, пытались упразднить там монархию, но у них ничего не получилось: в результате этот народ, входя в эпоху апартеида, сумел не растерять свою политическую субъектность. В 1900-х волнения зулусов регулярно дестабилизировали Наталь – единственное южноафриканское владение, где англичане численно превосходили буров, но при этом уступали черным в соотношении один к десяти. Опасения, которые внушали колонистам остатки некогда величественного зулусского царства, служили мощным стимулом, подталкивавшим «белый» Наталь к вступлению в ЮАС. По совокупности указанных причин бантустан Квазулу в составе расистской Южно-Африканской Республики не мог не быть весьма специфическим образованием.

Он, собственно, и стал таковым, причем это обстоятельство имело сразу несколько следствий. Прежде всего у хоумленда зулу был выраженный имидж, противопоставлявший его другим подобным образованиям: его определяли одна персона и одна организация – вождь Мангосуту Бутелези и возглавляемая им Партия свободы «Инката». (Глава королевского дома зулу оставался фигурой по большей части церемониальной и символической.) Как уже говорилось, со времен «африканского резерва» белые магистраты были не в состоянии управлять черными подданными в одиночку: они делали это при содействии племенных вождей. Улаживая споры коренных жителей между собой, контролируя землепользование и обеспечивая взимание налогов, вожди получали небольшое вознаграждение от центральной власти. Это, как отмечает Леонард Томпсон, превращало их в промежуточные фигуры: «легально они несли ответственность перед государством, но социально зависели от поддержки своих общин»⁷². Такое положение вещей позволяло вождям, опиравшимся на столь мощный инструмент, как традиция, манипулировать не только своими чер-

71 См.: THOMPSON L.P. *Op. cit.* P. 124.

72 Ibid. P. 172.

ными подопечными, но и своими белыми хозяевами. С особой эффективностью этим можно было заниматься в тех регионах, где, как в стране зулусов, сохранились крепкие политические структуры. Освоивший подобное искусство опытный вождь в своей практической деятельности вполне мог сочетать приемы самоуправления с элементами разделенного правления – то есть, как бы странно это ни звучало, реализовать, пусть даже в зачаточном и убогом виде, базовый принцип федерализма.

В целом нельзя не согласиться с тем, что по большей части «клиентела, управлявшая хоумлендами, была чистым недоразумением – находясь в полной зависимости от Претории в плане денежных субсидий и физической защиты, эти правители по большей части были коррумпированными, неэффективными и авторитарными»⁷³. Но среди них встречались и яркие личности, к каковым, несомненно, относился Бутелези. Утвердившись в качестве вождя зулусского племени бутелези в 1957 году и возглавляя администрацию бантустана Квазулу с 1975-го, этот человек, опираясь на местное «культурно-освободительное» движение «Инката» (позже преобразованное в партию) и «черные» христианские церкви, внес большой вклад в поддержание квазифедералистского имиджа расистской республики. Он пытался изображать свою группировку в качестве освободительного движения и в этом плане сотрудничал с АНК, но «Инката» до недавнего времени оставалась этническим объединением, выдвигавшим интересы зулу – в том виде, в каком их трактовал Бутелези и его последователи, – в качестве первейшего приоритета. (Лишь с конца 1990-х «Инката» начала пересматривать свои приоритеты с намерением преобразовать себя в общенациональную и неэтническую партию, стоящую на консервативной платформе и критикующую АНК справа⁷⁴.) Партия традиционно опиралась на воинские доблести зулусов и пользовалась широкой популярностью в сельских областях бантустана. Не удивительно, что «Инката» с трудом вписывалась в общенациональное движение, которое сопротивлялось апартеиду, часто враждуя с другими группами. Белые власти ЮАР почти всегда относились к Бутелези терпимо: деятельность харизматичного вождя, вопреки его заявлениям об обратном, идеально вписывалась в политику «разделяй и властвуй». Парадокс же состоит в том, что после краха апартеида Партия свободы «Инката» превратилась в одного из главных поборников федерализма для обновляемой ЮАР.

АНДРЕЙ ЗАХАРОВ
«ДУРНАЯ КРОВЬ»...

⁷³ Ibid. P. 222.

⁷⁴ Подробнее об эволюции партии «Инката» в первые десятилетия после апартеида см.: Piombo J. *Institutions, Ethnicity, and Political Mobilization in South Africa*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009. Ch. 8.



ОТ КВАЗИФЕДЕРАЛИЗМА АПАРТЕИДА К КВАЗИФЕДЕРАЛИЗМУ ДЕМОКРАТИИ

Экскурсы, посвященные учреждению в 1909 году Южно-Африканского Союза, а также функционированию созданной расистами после 1948 года сети бантустанов, весьма полезны при оценке нынешнего самочувствия федеративной идеи в ЮАР. Они помогают раскрыть неожиданные грани преемственности, обнаружившейся в двух системах, между которыми, как считается, нет и не может быть ничего общего. В контексте сравнительного федерализма это весьма важное методологическое наблюдение: оно позволяет предположить, что ни один федералистский эксперимент, где бы и когда бы он ни разворачивался, не начинается с чистого листа и не реализуется в безвоздушном пространстве – в нем всегда можно обнаружить фрагменты, элементы, наслоения предыдущих моделей территориальной организации власти. Радикальный разрыв исторической преемственности, обусловленный крахом апартеида, отнюдь не означал отказа, пусть даже обновленной, Южной Африки от прежних особенностей, отличавших местную диалектику централизации и децентрализации в предшествующее столетие. Иначе говоря, у нас есть все основания поддержать специалистов, по мнению которых, «серьезнейшая научная проблема состоит в определении того, до какой степени “новой” на самом деле оказывается новая Южная Африка»⁷⁵.

Радикальный разрыв исторической преемственности, обусловленный крахом апартеида, отнюдь не означал отказа, пусть даже обновленной, Южной Африки от прежних особенностей, отличавших местную диалектику централизации и децентрализации в предшествующее столетие.

Это обстоятельство в свою очередь предопределило довольно своеобразный эволюционный путь южноафриканского федерализма. На первом этапе голландские и английские расисты, которые принялись в начале XX века объединять южноафриканские владения Великобритании, взяли курс на унитарную модель, отринув предшествующие примеры других доминионов, а именно – Австралии и Канады. Создатели ЮАС неоднократно указывали на то, что государству белых на южной оконечности Африки придется решать уникальные задачи, с которыми не

75 SAUL J.S., BOYD P. *Op. cit.* P. 3.

сталкивались иные поселенческие колонии: прежде всего им нужно будет держать в узде численно превосходящее их чернокожее население. Непосредственный участник тех событий писал патетически:

АНДРЕЙ ЗАХАРОВ
«ДУРНАЯ КРОВЬ»...

«Мрак, скрывающий от наших взоров будущее двух рас, черной и белой, непроницаем, а мнения о том, какой путь выведет нас к свету, столь же далеки друг от друга, как сами эти расы. Люди согласны лишь в том, [...] что для разрешения этой величайшей проблемы нам очень скоро потребуются солидарные усилия всего сообщества, воплощаемые в едином правительстве. Если мы не преуспеем в этом, Южную Африку ждет катастрофа»⁷⁶.

Такая установка, по мысли унификаторов, требовала не рассеяния и распыления власти, которое предписывается федералистской доктриной многосоставным обществам, – а наоборот, ее всемерного сосредоточения и концентрации. Устройство ЮАС воплотило в себе именно эту логику, причем предусмотренная им четкая централистская составляющая заметно поспособствовала состоявшемуся через одно поколение превращению союза в расистское государство.

Оформление системы хоумлендов, произведенное африканерами, получившими контроль над страной в середине XX века, должно было, как задумывалось, укрепить власть белого меньшинства путем методичного и последовательного дробления политического потенциала черного большинства. Собственно, так оно и получилось: бантустаны, экономически немощные и политически бессильные, влачили довольно жалкое существование – декоративное расширение их политической субъектности, доведенное до того, что некоторые из них даже обрели «независимость», выглядело чистейшей профанацией. Если это и было самоопределением – а южноафриканское правительство «представляло политику хоумлендов как меру, нацеленную на то, чтобы удовлетворить тягу черных южноафриканцев к самоуправлению»⁷⁷, – то оно оставалось, безусловно, неполноценным и крайне ограниченным. Обобщая в 1980 году ситуацию в бантустане Сискей, южноафриканский политолог Нэнси Чартон писала:

«Местное чернокожее чиновничество привязано к правительству бантустана и зависимо от него. Оно составляет еще одно звено в цепи субординации, которая исходит от правительства ЮАР и сковывает все аспекты жизни этой территории. [...] Легитимность традиционных элит подрывается тем, что они инкорпорированы в централизованную региональную структуру: вождь не может быть вождем для народа, если в нем видят креатуру правящей партии

⁷⁶ BRAND R.H. *Op. cit.* P. 48.

⁷⁷ FESSHA Y.T. *Op. cit.* P. 67.



и, в конечном счете, республиканской власти. Соответственно, и премьер-министр, накрепко соединенный с ЮАР социальными, экономическими и правовыми узами, не волен быть премьер-министром *для* народа; в нем всегда будут видеть креатуру Претории»⁷⁸.

Наконец, исключительно важным пунктом критики всегда оставалось то, что проект бантустанов «был воздвигнут отнюдь не на свободном выборе: он представлял собой одностороннюю политику расистского правительства, которая просто навязывалась черным африканцам силой»⁷⁹.

У этой истории, однако, была и другая сторона, превращающая ее в своеобразный парадокс. Дело в том, что с началом политических преобразований именно злополучная практика бантустанов выдвинула в центр общественно-политических дебатов вопрос о том, полезен ли обновляющейся ЮАР федерализм или же он ей противопоказан. При этом критики управленческих экспериментов, осуществлявшихся расистами в хоумлендах, приписывали их дефекты федеративной системе как таковой, закрывая глаза на тот факт, что если в расистской комбинации самоуправления и разделенного правления и можно было найти какие-то зачатки подлинного федерального принципа, то они всегда оставались мизерными. Что же касается сторонников федеративной системы, то их лагерь в начале 1990-х комплектовался в первую очередь за счет тех, кого апартеид в той или иной мере устраивал, причем чернокожий служилый класс бантустанов играл тут видную роль – предчувствуя скорый конец старых порядков, вся эта марионеточная бюрократия не собиралась уходить вместе с прошлым⁸⁰; настаивая на том, что на протяжении многих лет они «подрывали апартеид изнутри», чернокожие чиновники расистского государства отвоевывали себе место под солнцем посредством федералистских программ и лозунгов. Показательна в этом плане позиция, занимаемая в период транзита вождем Бутелези, о которой речь пойдет ниже.

Против демократической федерализации стремительно обновляющейся ЮАР играло и то, что коллапс государства апартеида застал административно-территориальное деление страны как будто бы в том же положении, в каком оно сложилось в 1910-м, на заре объединения. В самом начале транзита, в 1991-м, Горовиц писал:

«Управление в Южной Африке, и без того в высшей степени централизованное, в последние десятилетия централизовалось еще боль-

78 CHARTON N. *Op. cit.* P. 232–233.

79 FESSHA Y.T. *Op. cit.* P. 68.

80 См., в частности: Прокопенко Л.Я., Скубко Ю.С., Шубин Г.В. *Проблемы современного социально-экономического и политического развития ЮАР*. М.: Издатель И.Б. Белый, 2013. С. 24.

ше. Хотя в стране существуют четыре провинции, они остаются чисто административными образованиями, а провинциальные советы, которые можно было бы превратить в инструменты децентрализации, вообще упразднены»⁸¹.

АНДРЕЙ ЗАХАРОВ
«ДУРНАЯ КРОВЬ»...

Противники федерализма, в рядах которых доминировал АНК, опирались на этот фундамент в решении двуединой задачи: им хотелось, с одной стороны, бесповоротно разгромить политические порядки отступающего белого истеблишмента, а с другой стороны, сломить сопротивление той довольно влиятельной части черных элит, которая удачно вписалась в апартеид и горячо его поддерживала. Обе цели требовали упразднения системы хоумлендов – или, говоря иначе, фиксации в конституционных установлениях нарождающегося демократического государства *не федеративной, а унитарной* его природы.

Теперь обратимся к расстановке сил в баталии «федералисты *versus* унитаристы», которая наблюдалась в начале транзита. К тому, что уже было сказано о позиции АНК, следует добавить, что отношение этой организации к федеративному устройству для ЮАР менялось с течением времени. Так, в 1920-е она, будучи довольно слабой и ориентированной на ненасилие, сама продвигала идею территориального размежевания белых и черных южноафриканцев в рамках единого государства; причем этот принцип был отвергнут лишь в 1969 году, в ходе обновления программы партии, когда перспектива самостоятельных политических институтов для расовых меньшинств была расценена как то же самое «раздельное развитие наций», только наизнанку. Что же касается ранних этапов национальной реконструкции, то энергичная поддержка, оказываемая федеративному проекту политическими организациями обороняющегося белого меньшинства, вызвала непреодолимую аллергию на него у многих чернокожих политиков⁸². В конце 1980-х «члены Африканского национального конгресса усматривали в требованиях укрепления региональной власти разновидность апартеида – в особенности из-за того, что прежде господствовавшая Национальная партия превратилась в одного из наиболее рьяных поборников федерализма с самого начала переходного периода»⁸³. Именно этой вполне точной констатацией объясняется диагноз, вынесенный в начале 1990-х Горовицем, уделившим особое внимание демократичес-

81 HOROWITZ D. *Op. cit.* P. 214.

82 Об усилиях, предпринимаемых в этом направлении Национальной партией, системообразующей для апартеида, см.: РЮМВО J. *Op. cit.* P. 39–40.

83 WESTHUIZEN J. VAN DER. *South Africa (Republic of South Africa)* // GRIFFITHS A. (Ed.). *Handbook of Federal Countries*, 2002. Montreal; Kingston; London; Ithaca: McGill-Queen's University Press, 2002. P. 285.



кому транзиту на Юге Африки: «Хотя в рядах белых граждан федералистские установления вызывают прилив энтузиазма, многие черные лидеры убеждены, что они противоречат идее неделимой ЮАР»⁸⁴. И у последних действительно были для таких ощущений веские основания, поскольку расистское государство по-настоящему щедро распределяло компетенции и полномочия – правда, только в тех случаях, когда речь шла о межрасовых отношениях. Выглядело такое рассредоточение власти весьма сюрреалистично; например, в 1980-е в ЮАР одновременно функционировали почти два десятка министерств здравоохранения, образования и социальной помощи: по одному на каждую из четырех «рас» на общенациональном уровне, на каждую из четырех провинций и на каждый из десяти бантустанов. Из сказанного становится понятнее, почему, приступая в 1988 году к переговорам с правительством Претории, АНК безоговорочно настаивал на модели «правления большинства в унитарном государстве»⁸⁵.

Естественно, и это было самым главным, вожди АНК опасались того, что федеральный порядок с присущим ему предоставлением широких компетенций региональным властям позволит сохранить на территории обновляемого государства изолированные очаги белого доминирования. Кстати, именно за создание в рамках федеративной ЮАР самоопределяющегося и исключительно белого *Volkstaat* начали тогда выступать ультраправые группы африканеров: в частности, за «выкраивание» из южноафриканской территории подобного анклава агитировало экстремистское Движение сопротивления африканеров (*Afrikaner Weerstandsbeweging*). Интересно, что белым политикам-федералистам, будь то умеренным или радикальным, ни за что не удалось бы добиться продвижения своих инициатив к середине 1990-х, если бы не сочувствие со стороны влиятельных чернокожих деятелей⁸⁶. Воспринимая федерализм как надежный инструмент, гарантирующий права белого меньшинства, они – прежде всего в лице Национальной партии – смогли заручиться поддержкой Партии свободы «Инката», которая со времен освободительной борьбы, как уже упоминалось, представляла себя в качестве единственного защитника народа зулу, наиболее влиятельного в ЮАР меньшинства с черным цветом кожи, составляющего 22% населения. Ее руководитель, вождь Мангосуту Бутелези, поссорившийся с АНК еще в 1979 году, теперь рассчитывал сохранить власть

⁸⁴ HOROWITZ D. *Op. cit.* P. 214.

⁸⁵ См.: THOMPSON L.P. *Op. cit.* P. 245.

⁸⁶ О роли федералистских проектов в ходе политического торга, сопровождавшего демонтаж апартеида, подробнее см.: STEYTLER N., METTLER J. *Federal Arrangements as a Peacemaking Device during South Africa's Transition to Democracy* // Publius. 2001. Vol. 31. № 4. P. 93–106.

и после упразднения апартеида, превратив возглавляемый им бантустан Квазулу либо в суверенное государство, либо же в автономного члена рыхлого федерального союза.

АНДРЕЙ ЗАХАРОВ
«ДУРНАЯ КРОВЬ»...

Вожди АНК опасались того, что федеральный порядок с присущим ему предоставлением широких компетенций региональным властям позволит сохранить на территории обновляемого государства изолированные очаги белого доминирования.

В новую эру «Инката» считала себя «выразителем интересов той части черного освободительного движения, которая поддерживала капитализм и рынок в противовес социализму и коммунизму АНК», а «главными темами для партии выступали федерализм, деволуция власти и официальное признание зулусской монархии»⁸⁷. На рубеже 1980-х и 1990-х «Инката» продолжала оказывать мощное давление на АНК, расчищавший себе дорогу к гегемонии. Требование рассредоточения власти оставалось постоянным элементом этой кампании. После того, как открывшееся в декабре 1991 года общенациональное совещание, приступившее к разработке временной конституции, предложило ликвидировать бантустаны и встроить их в новую территориально-административную сетку, делегации Квазулу и Бопутатсваны отказались подписывать проект. Между тем АНК, ничуть не сомневавшийся в том, что в будущем демократическом парламенте ему будет гарантировано абсолютное большинство, «непреклонно настаивал: новая Конституция должна учредить унитарное государство с минимальными ограничителями, накладываемыми на волю большинства»⁸⁸. Более того, радикальное крыло АНК, отнюдь не отказавшееся от вооруженной борьбы с врагом, пусть даже почти поверженным, спланировало операцию по насильственному свержению властей трех наиболее «коллорабационистских» бантустанов – все тех же продолжающих досаждать партизанам Бопутатсваны и Квазулу, а заодно и Сискея. Однако в начале сентября 1992 года марш на Бишо, столицу последнего из упомянутых образований, провалился: полиция Сискея расстреляла его участников, убив около тридцати человек, а руководство АНК было вынуждено объявить партийное порицание инициаторам акции⁸⁹. После этих событий партия Бутелези, угрожавшая бывшим повстанцам гражданской войной,

⁸⁷ PИОМВО J. *Op. cit.* P. 146.

⁸⁸ THOMPSON L.P. *Op. cit.* P. 253.

⁸⁹ SIMPSON T. *Op. cit.* P. 341–342.



заключила открытый альянс с Движением сопротивления африканеров, образовав единую организацию – Альянс свободы: непохожие друг на друга силы сплачивало желание добиться принятия федеральной конституции.

Союзники, однако, не преуспели в своем начинании. Временная Конституция ЮАР, принятая в конце 1993 года, разделив территорию страны на девять новых провинций, наделенных довольно большим кругом полномочий, не содержала заветного слова «федерализм»: подобно учредительному акту Южно-Африканского Союза 1910 года, она устанавливала унитарное государство с элементами децентрализации. Поэтому федералистов и антифедералистов ждал новый виток противостояния, на этот раз развернувшегося вокруг санкционированных Основным законом всеобщих и свободных выборов. Переход политического процесса из стадии верхушечных договоренностей в стадию демократического волеизъявления объективно ослаблял позиции условных «федералистов»: дело в том, что марионеточные правительства всех бантустанов, за исключением Квазулу, не имели сколько-нибудь прочной народной поддержки и неминуемо должны были уйти после ближайших выборов. Это подтолкнуло остающегося в одиночестве Бутелези к повышению ставок: теперь, после посрамления своих федералистских мечтаний, он настаивал на полной независимости Квазулу. Одной из сильных составляющих его позиции было то, что Мандела и его сторонники, несмотря на свои монополистические амбиции, были жизненно заинтересованы в безупречности демократического процесса – и, в частности, в вовлечении в него всех политических авторов, включая белых и черных экстремистов. Поэтому ради втягивания Партии свободы «Инката» и ее бурских союзников в электоральное состязание им были обещаны серьезные уступки: бантустану Квазулу, вместо роспуска, будущие гегемоны гарантировали слияние с провинцией Наталь (с последующим переименованием в Квазулу-Наталь), а африканерам было обещано обстоятельное обсуждение перспектив *Volkstaat* на парламентском уровне. Это были по-настоящему значительные концессии; и можно даже предположить, что разноцветная коалиция федералистов добилась бы еще большего, если бы ее не постиг внезапный крах. Примирительное предложение Манделы прозвучало в феврале 1994 года, а буквально через несколько дней Лукас Мангопе – диктатор Бопутатсваны, который добивался сохранения за своим хоумлендом «независимости», некогда предоставленной расистскими властями, – пошел на то, что шахматисты назвали бы «обострением партии»: ссылаясь на «государственный суверенитет» своих владений, он запретил АНК проводить в них предвыборную кампанию. Это спрово-

цировало сначала восстание подданных Мангопе, желавших жить в обновленной Южной Африке, потом привлечение четырехтысячного контингента боевиков-африканеров для его подавления и, наконец, полный выход из повиновения и переход на сторону народа силовых структур бантустана, изгнавших белых захватчиков вместе с их местными покровителями⁹⁰. Вскоре после этих событий забастовка государственных служащих и угрозы со стороны армии заставили отказаться от независимости и руководство Сискея.

С падением «суверенных» бантустанов и полнейшей дискредитацией белых радикалов вождем Бутелези остался один, хотя это отнюдь не заставило его отказаться от федералистской повестки. Он продолжил шантажировать переходные власти ЮАР своим неучастием в предстоящих выборах, причем имеющиеся ресурсы позволяли делать это весьма успешно. Помимо компактной территориальной базы и отмобилизованного электората, лидер партии «Инката» смог заручиться поддержкой династического правителя зулусов Гудвилла Звелитини, который официально заявил, что вся территория, находившаяся под контролем легендарного зулусского вождя Чаки в 1820-е – в момент наивысшего подъема его империи, – должна быть провозглашена независимым королевством зулу. Курс Бутелези на федерализм отчасти поддержала и уходящая Национальная партия, парламентское большинство которой под занавес работы прежней, еще расистской, легислатуры приняло закон, разрешающий вновь появившимся девяти провинциям иметь собственные конституции.

После долгой и запутанной игры с соперниками, в ходе которой в провинции Наталь даже объявлялось чрезвычайное положение, «Инката» в самый последний момент все же согласилась выставить своих кандидатов на первых демократических выборах. Они состоялись в конце апреля 1994 года, принеся безусловную победу унитаристам из АНК, но так и не уничтожив силы, которые считали желательным для обновляющейся ЮАР федеративное устройство – за исключением разве что радикалов-африканеров, сумевших получить лишь 2,2% голосов. Остальные голоса распределились так: АНК – 62,7%, Национальная партия – 20,4%, «Инката» – 10,5%. Кроме того, АНК не смогла победить на выборах региональных легислатур в двух провинциях из девяти: в провинции Западный Кейп голоса избирателей, при апартеиде называвшихся «цветными» и разделявших с африканерами одни и те же язык, религию и культуру, принесли победу Национальной партии, а в провинции Квазулу-Наталь «Инката» ожидаемо разгромила АНК,

90 Подробнее см.: Ibid. P. 348–349.



одолев конкурента как на общенациональном, так и на региональном уровнях⁹¹. (Кстати, в правительстве, сформированном АНК по итогам голосования, Бутелези получил портфель министра внутренних дел.) Иначе говоря, послевыборный политический ландшафт оказался вполне федералистским, а результаты всенародного волеизъявления подтвердили наличие в ЮАР неформальной и причудливой черно-белой коалиции, очень скоро сыгравшей ключевую роль в разработке нового образа правления, который был закреплен Конституцией ЮАР 1996 года – и ознаменовал переход государства пусть и к «спящему», но все-таки федерализму.

В целом же трансформационный опыт Южно-Африканской Республики, несмотря на все напрашивающиеся оговорки, можно рассматривать среди прочего и в качестве примера того, как сдающая позиции старая политическая культура наделяет новую элиту федералистским сознанием. Причем в данном случае это наследство лелеется с особым трепетом, поскольку бывшие «колонизаторы» в большинстве своем уезжать никуда не собираются. И хотя после 1996 года никаких значимых инициатив в плане создания упомянутого выше *Volkstaat* в ЮАР не наблюдалось (африканеры переключились на другие проблемы, по большей части экономические⁹²), а Национальной партии вообще больше нет, для политически активных белых (а вероятнее всего, и не только для них) важно наличие в Основном законе страны статьи 235, которая недвусмысленно провозглашает право меньшинств на территориально очерченную самобытность⁹³. Текст этой статьи гласит:

«Право на самоопределение южноафриканского народа как единого целого, провозглашенное настоящей Конституцией, не препятствует признанию в его рамках права на самоопределение любого сообщества, разделяющего общее культурное и языковое наследие, которое может быть реализовано в форме создания территориального образования в границах Южно-Африканской Республики или иным образом, установленным национальным законодательством»⁹⁴.

При этом, как подчеркивают специалисты, «было бы абсолютно некорректно видеть в любой современной попытке ак-

91 Выбирая в 1994 году депутатов общенационального парламента, 40,5% избирателей Квазулу-Наталь отдали голоса партии «Инката», в то время как АНК поддержали 39,8% (Ртомво J. *Op. cit.* P. 147; THOMPSON L.P. *Op. cit.* P. 264).

92 Подробнее об этом см.: DAVIES R. *Afrikaners in the New South Africa: Identity Politics in a Globalised Economy*. London; New York: I.B. Tauris, 2009.

93 О политической значимости этой конституционной статьи см.: STADEN M. VAN. *The Potential for Constitutional Devolution in South Africa* // Cato Journal. 2021. Vol. 41. № 3. P. 701–704.

94 См. официальный текст Конституции на английском языке в разделе «Documents» на сайте правительства ЮАР: www.gov.za.

туализировать конституционную гарантию самоопределения исключительно происки правых африканеров или расистов, стремящихся восстановить апартеид»⁹⁵. К статье 235 в последние годы широко апеллирует Партия Кейпа – учрежденное в 2009 году политическое объединение, официально ставящее своей задачей мирный и конституционный выход традиционно неподконтрольной АНК провинции Западный Кейп из состава республики. Как правило, южноафриканские политики снисходительно отмахиваются от этой миниатюрной группировки, указывая на ее ничтожный электоральный вес, но не надо забывать, что, помимо абсолютного числа голосующих за партию избирателей, весьма значимы и обнаруживаемые ею тенденции. Если на провинциальных выборах 2009 года это новоиспеченное объединение получило всего 2552 голоса, то на муниципальных выборах 2016-го их было 4473, а на провинциальных выборах 2019-го – уже 9331⁹⁶. Более того, репрезентативное исследование, проведенное в 2020 году в провинции Западный Кейп одной из независимых социологических служб, обнаружило, что 67,9% жителей этого региона, причем безотносительно к цвету кожи, хотели бы расширения конституционных полномочий провинциальных правительств, а 35,8% вообще предпочли бы видеть Западный Кейп суверенным государством. Согласно данным более поздних аналогичных исследований, в 2021-м и 2023 годах доля сторонников независимости составляла уже 46% и 58% соответственно, а в качестве мотива своего выбора в пользу обособления 40% опрошенных указывали на то, что за последние 25 лет ЮАР превратилась, по их мнению, в «несостоявшееся государство» (*failed state*)⁹⁷. Как пишет в этой связи Мартин ван Штаден, «каковы бы ни были намерения тех, кто включил статью 235 в действующую Конституцию ЮАР, главное теперь состоит в том, что она есть – и фактически, и юридически»⁹⁸. А если так, то не стоит забывать, что «спящие» нормы имеют обыкновение когда-нибудь просыпаться.

* * *

В ходе формирования нового южноафриканского государства, пытавшегося преодолеть наследие апартеида, неизбежно сталкивались два противодействующих вектора: с одной стороны, демократизация влекла за собой демонтаж системы тотального

95 STADEN M. VAN. *Op. cit.* P. 702.

96 Ibid. P. 697–698.

97 См. сайт Партии Кейпа: www.capeindependence.org/post/ciag-poll-aug-2023.

98 STADEN M. VAN. *Op. cit.* P. 702.



контроля, внедренной расистами, и, как следствие, децентрализацию на всех уровнях; с другой стороны, новой политической элите нужно было унифицировать политическое пространство страны, которое умышленно дробилось при апартеиде, культивировавшем псевдоавтономию хоумлендов. В процессе реконструкции вторая тенденция все явственнее одолевала первую и, в конце концов, восторжествовала полностью. Когда в 1996 году ЮАР официально стала федеративной республикой, она оказалась настолько централизованной, что федерализм выглядел едва ли не мнимой величиной. Этот сюжет, однако, должен стать предметом отдельного обстоятельного анализа. Причем, забегая вперед, можно заметить, что исследование такого рода выявит немало параллелей в бытовании двух современных федеративных моделей – южноафриканской и российской. По крайней мере в плане политической немощи регионов в их диалоге с федеральным центром страны вполне способны поспорить друг с другом.