

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА ТАНЗАНИИ: ОТ СОЮЗА К ФЕДЕРАЦИИ?

Х.М. ТУРЬИНСКАЯ

Кандидат исторических наук
Институт Африки РАН, Институт этнологии и антропологии РАН

Ключевые слова: Танзания, союз, унитаризм, федерализм, конституция

Исследование проблем федерализма в целом и на Африканском континенте, в частности, помогает выявить общие и особенные черты танзанийской модели и проанализировать ее эволюцию.

Объединенная Республика Танзания, образованная в апреле 1964 г. на основе политического союза материковой части - Танганьики и островной - Занзибара стала одним из пионеров интеграционных процессов на Африканском континенте [1]. Установление союзных отношений выразилось в наименовании нового государства: в нем соединены первые слоги названий объединяемых субъектов - «Тан» и «Зан».

Можно указать многообразные причины и мотивы создания союза. Среди них - политические интересы сторон, потребности экономического развития, географические, исторические, гуманитарные и культурные связи двух территорий. Важное воздействие на ситуацию оказала позиция мировых держав и других региональных акторов.

Подобное сочетание внутренних и внешних причин и факторов образования Танзании характерно для процессов интеграции и федерализации вообще. Исключительным же случай Танзании предстает именно в африканском контексте. Речь идет о беспрецедентной устойчивости единого суверенного союзного государства, ставшего результатом добровольного объединения двух прежде независимых политических единиц.

Ключевым фактором в образовании Танзании следует признать национальные интересы объединяемых территорий, как их понимали руководители Танганьики - Джулиус Ньерере и Занзибара - Абейд Аmani Каруме. Учтем и прагматические ус-

Отмечаемый в 2014 году юбилей - полвека со времени образования Объединенной Республики Танзания - дает повод поразмышлять о тенденциях политического развития африканских государств, об интеграционных и дезинтеграционных процессах, о проблеме суверенитета и разделения властей, о судьбах и перспективах союзов и федераций.



Х.М. Турьинская

ремления лидеров и политических элит стран-участниц союза, особенно в свете событий Занзибарской революции 12 января 1964 г. и необходимости реагировать на леворадикальные тенденции, проявившиеся в политической ситуации на архипелаге.

Нельзя сбрасывать со счетов региональный восточноафриканский контекст и идеологию пан-африканизма с ее воздействием на умы африканских политиков, а также вопросы безопасности и

обстоятельства холодной войны. Эти условия во многом, прямо или косвенно, определяли вектор и содержание объединительных процессов в Танзании.

ТЕРМИНОЛОГИЯ СОЮЗНЫХ ОТНОШЕНИЙ: УСКОЛЬЗАЮЩАЯ РЕАЛЬНОСТЬ

Тема образования ОРТ, функционирования танзанийской политической системы и союза привлекает внимание ученых и составляет предмет многочисленных научных трудов. Существует обширная литература по союзной проблематике в Танзании, которая рассматривается как часть истории страны, присутствует в качестве сравнительного материала в исследованиях по федералистике или отсутствует в них, что также симптоматично. Союзные отношения в Танзании обсуждаются в экспертном сообществе и становятся частью широкого общественно-политического дискурса.

Остановлюсь на терминологии политических процессов в Танзании, динамику которых можно обозначить так: «от союза к федерации».

Это тем более интересно, поскольку наблюдаемая в исследованиях танзанийской модели терминологическая многоголосоица лишней раз обнаруживает разницу в подходах, характеризует дискуссионные моменты истории и современного этапа развития танзанийской государственности. Разброс мнений о природе союза также подтверждает определенную подвижность и многозначность самих понятий «федерализм» и «унитаризм», с учетом постоянно меняющегося контекста.

Все собеседники, с которыми я общалась в Танзании в ходе ко-

мандировки в августе 2013 г. (интервью с политологами и историками Х.Мканачи, Д.Нкьябонаки, А.Мселлему и др.), и большинство экспертов, с чьими работами мне удалось познакомиться, при описании существующей, весьма сложной политической системы Танзании применяют термин «союз (*union*)».

Некоторые ученые квалифицируют существующую в ОРТ систему в терминах федерализма, усматривая в ней отдельные черты, характерные для федеративных государств [2, с. 164] [3, р. 46] с их структурной децентрализацией. В литературе встречаются обозначения Танзании как договорной и асимметричной (*federacy*, или федератизм, по терминологии американского политолога Даниэля Элейзера) федерации, регионального или де-юре унитарного государства с элементами деволюции, т.е. передачи центром части полномочий на места. Эти определения, трактующие федерализм в широком смысле, учитывают особый и динамичный статус Занзибара в качестве автономной единицы в союзе и по отношению к материковой части страны.

Например, советские правоведы в первые годы существования союза рассматривали Танзанию в качестве слабо централизованной федерации с элементами конфедеративных отношений. Вместе с тем, они считали, что ни танзанийская конституция 1965 г., ни фактическое функционирование союзного государства не давали возможности рассматривать его как «обычную федерацию». Текст конституции не содержал указаний на то, что Танзания - федерация. Речь шла «лишь об «объединенной республике» и ее территориях «Танганьике и Занзибаре», которые в перспективе могут быть разделены соответствующим законодательным органом на области, округа и другие территориальные единицы...» [4, с. 219].

Советский исследователь Занзибара О.И.Тетерин в своей диссертации (1972 г.*), анализируя это политическое событие, в частности, отмечал: «... Договор об объединении преследовал, прежде всего, цели создания политиче-

ского союза двух государств <...> Однако ни договор о союзе, ни Временная конституция ОРТ [1965] из-за позиции ведущих деятелей Занзибара (А.Каруме, Т.Комбо и др.) не создали необходимой основы для экономической, социальной и культурной интеграции и не обязывали занзибарское руководство следовать по этому пути». И далее: «Дж.Ньерере <...> уже в сентябре 1965 г. отмечал определенные трудности в достижении этой цели, заявив, что это - «проблема психологическая, но не конституционная. Мы должны понять, почему такая маленькая страна, как Занзибар, боится, и мы должны добиться ее доверия» (*The Economist*. 6.03.1966, р. 993). А в 1970 г. Дж.Ньерере, по-прежнему придавая существованию Союза огромное значение и рассматривая его как пример для других стран, для «истинных патриотов Африки которые все ещё стремятся увидеть объединение всей Африки», отмечал, что «из всех вопросов политического развития Танзании наиболее запутанным является вопрос о возникновении Союза <...> Зачастую даже танзанийцы не понимают смысла нашего союза» (цит. по: *Hotuba ya Rais Mwalimu J.Nyerere katika Bunge. Dar es Salaam, tarehe 6 Julai, 1970, uk. 6* (яз. суах.). (Выступление президента Мвалиму Дж.Ньерере в парламенте. Дар-эс-Салам, 6 июля 1970 г., с. 6) [5].

Публикуя танзанийскую конституцию 1977 г. на русском языке, советский правовед Ю.А.Юдин обозначил Танзанию как федерацию, но опять же указал, что по терминологии конституции это -

«Объединенная Республика». Своеобразие же «танзанийской федерации» заключалось в «особом положении одного из ее субъектов - Занзибара» [6, с. 8].

В конституции были закреплены принципы *уджамая* (социализма) и опоры на собственные силы (*self-reliance*). Важнейшим принципом политической системы страны было существование единственной политической партии - Революционной партии (суах. - *Chama cha Mapinduzi/CCM* - Чама ча Мапиндузи/ЧЧМ), которая руководила обществом и государством. ЧЧМ была образована в 1977 г. в результате слияния Африканского национального союза Танганьики (TANU - ТАНУ) и Партии Афро-Ширази (*Afro-Shirazi Party/ASP* - АШП) - правящих партий, в свое время возглавивших освободительную борьбу, соответственно, на материковой и островной частях будущей Танзании.

Важное замечание о мотивах создания союзного государства сделал историк Танзании В.Е.Овчинников: обе партии - ТАНУ и АШП пошли на этот союз, стремясь укрепить свои позиции. Автор также увидел в ОРТ федерацию, «объединение двух независимых государств в рамках общих федеральных границ и с соответствующей автономией каждой из частей союза» [7, с. 193].

В действительности, танзанийская система предусматривает автономию лишь одной из частей союза: баланс смещен в сторо-

Масаи на улице в Аруше.



* Диссертация была присвоена гриф «ДСП». И только с 2011 г. она находится в открытом хранении в Архиве РГБ в Химках.

ну Занзибара. Не случайно подобную модель государственного устройства с наличием разностатусных субъектов называют асимметричной.

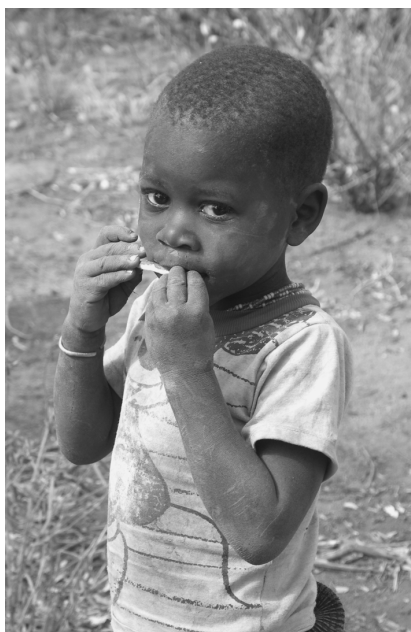
УНИТАРИЗМ «ПО УМОЛЧАНИЮ»?

Рассуждения о сущности союзных отношений в Танзании разворачиваются главным образом в научном сообществе и нередко перерастают в спор о терминах. Этому способствует тот факт, что в тексте действующей конституции система государственного устройства не называется ни унитарной, ни федеративной, а говорится, что Танзания - это «одно государство (*one State*) и суверенная Объединенная Республика» [8, р. 14].

Танзанийский правовед Исса Шивджи полагает, что федеративный принцип в союзе доминирует, в т.ч. и потому, что занзибарский парламент не подчинен союзному [9, р. 34, 37]. И в целом, по мнению ученого, объединение Танганьики и Занзибара осуществлено путем распределения власти (*distribution of power*) по горизонтали, а не деволюции (*devolution of power*) по вертикали. Соответственно, И.Шивджи видит в структуре ОРТ федеративное начало, при котором федерирующиеся субъекты координируют (*co-ordinate*) свои полномочия в соответствии с концепцией «разделенного суверенитета». В унитарном же государстве территориальная единица подчиняется (*subordinate*) центральному правительству [10, р. 39-40].

Большинство же танзанийских и западных ученых видят в ОРТ унитарное государство или, по крайней мере, отрицают федеративную его природу. Уместно напомнить высказывание Дж.Ньерере, одного из «главных архитекторов» нового объединения, который отмечал, что Танзания - это не федерация, а союз, и вдохновлен он идеями африканского единства [11, р. 253]. Структуру союза с двумя правительствами, а не с одним Ньерере объяснял желанием избавить занзибарцев от ощущения, что «Танганьика проглотила (*swallowed up*) Занзибар» [12, р. 34].

Эти слова Ньерере являются своего рода заочным ответом на вопрос: «Так что же такое Танзания?», которым задаются и совре-



Мальчик хадза.

менные исследователи. Мнения расходятся. Некоторые авторы, рассуждая о политической системе Танзании, упоминают о «поглощении маленького территориального образования большим» [13, с. 91]. Практика союзных отношений в Танзании показывает, что ни «поглощения» Занзибара Танганьикой, ни «растворения» Танганьики в союзе не произошло: материковая и островная части Объединенной Республики остаются самобытными территориально-политическими единицами.

Официальные источники, вслед за действующей конституцией (1977 г., с принятыми в последующие годы поправками), ничего не говорили о федеративной природе Танзании и обозначали ОРТ как республику, управление которой осуществляют союзное правительство и правительство Занзибара.

Определение ныне существующей системы государственного устройства Танзании в терминах унитаризма представляется более корректным, чем «федерация», поскольку в настоящее время политическая реформа, предусматривающая переход к собственно федерализму, находится только на стадии разработки и обсуждения. По крайней мере, сами танзанийские администраторы, политики и политологи ассоциируют с федерализмом именно планируемые изменения, касающие-

ся конституции и условий союза, а не функционирующую на сегодняшний день систему - унитарную «по умолчанию», которую ждет реформирование. А возможно, и расформирование...

ОТ СОЮЗА К ФЕДЕРАЦИИ

Изменения в политической системе становятся результатом активных общественных дискуссий, развернувшихся в Танзании в последние годы, особенно с введением многопартийности. Защитники союза в его нынешнем виде опираются на представления об общности населения Танганьики и Занзибара. Напротив, сторонники пересмотра условий союза ссылаются на глубокие различия двух регионов и их жителей в политическом, социальном и культурном отношениях, отстаивают идею существования отдельной нации на Занзибаре.

Джулиус Ньерере подчеркивал важность давних исторических контактов двух территорий, и именно благодаря этим связям единство Танганьики и Занзибара считалось «естественным» [14, р. 83]. Временный поверенный в делах ОРТ в РФ Джулиус А.Мджема напомнил о том, как много общего между двумя народами, и что союз между Танганьикой и Занзибаром разрушил ту границу, которую установили колонизаторы, дабы разделить жителей двух территорий.

Различия могут использоваться как обоюдоострое оружие: в свое время британцы с их политикой «разделяй и властвуй», «даруя» Занзибару независимость и оставляя власть на архипелаге султану, были уверены, что различия занзибарцев между собой не препятствовали созданию занзибарской нации. В то же время несхожесть населения архипелага и материка, по мнению бывших хозяев Восточной Африки, служила помехой для политического союза Занзибара с Танганьикой. Как показала история, союз состоялся, однако сохранились и представления о «занзибарскости» (*Zanzibariness*) в противоположность «материковой» идентичности (*Bantuness*) [15, р. 32].

Среди основных спорных моментов прежней системы - проблема референдума, вернее, факт его непроведения, при создании

союза в 1964 г.; процедура ратификации «Статей о Союзе» («*Articles of Union*»). Весьма чувствительна также тема разграничения вопросов общего, т.е. союзного, значения и вопросов, не относящихся к компетенции союза (*union and non-union matters*), и применения этих вопросов в управлении материковой и островной частями Танзании, что порождает взаимные претензии.

Количество *union matters* менялось с течением времени: по конституции 1977 г., их было 11, затем их число возросло до 22, а по проекту новой конституции планируется 7. В перечне наиболее обсуждаемых проблем также распределение доходов бюджета, принадлежность нефтегазовых ресурсов, диспропорция размеров территории, численности населения и экономического потенциала двух партнеров по союзу - *Mainland Tanzania* и *Tanzania Zanzibar*.

Кстати, высказывалась идея создания федерации с более чем тремя правительствами, с одновременным пересмотром и сбалансированием административного устройства континентальной части страны, которое на сегодняшний день имеет унитарную структуру [16]. Таким образом, предлагается федерализация и территории «мейнленда», однако эта идея пока кажется трудно

реализуемой и технически, и финансово.

Занзибар, в отличие от материковой части союза, располагает такими атрибутами автономии, как конституция, президент, правительство, парламент [17, с. 77], с 2005 г. - и собственным флагом.

Как следует из проекта (2013 г.) новой Конституции, по форме государственного устройства Танзания будет федерацией с тремя президентами (союзный, Танганьики, Занзибара) и тремя правительствами, что уже предлагалось ранее. Термин «федерация» наконец-то появляется в параграфе № 1 Основного закона. Там же приводится упоминание о суверенном прошлом обоих партнеров по объединению: к моменту появления «Статей о Союзе» и образования Танзании Танганьика и Занзибар были независимыми государствами. И больше не говорится об *уджамаа* [18]. Судьба конституционной реформы будет решаться на всенародном референдуме.

Таким образом, мы становимся свидетелями глубоких перемен в жизни Танзании. Федерализация обсуждается и происходит во многих государствах, являясь актуальным трендом международной политики. В этом смысле ОРТ не исключение. Динамика союзных отношений и политической системы Танзании

демонстрирует борьбу центристских и центробежных тенденций, и главная цель нынешнего президента Джакайя Мришо Киквете - сохранение союза, что означает следование заветам «отца танзанийской нации» Мвалиму Ньерере.

* * *

В последние годы Танзания переживает коренные сдвиги в политическом, экономическом, социальном и культурном развитии. Многие из наследия Ньерере уходит в прошлое. Но в политическом лексиконе продолжает использоваться его идея об африканском единстве: в проекте новой конституции подтверждается верность курсу на создание «Соединенных Штатов Африки», а в качестве модели интеграции стран континента танзанийцы по-прежнему видят союз Танганьики и Занзибара. Впрочем, сама Танзания как единое государство переживает очередной переломный момент, и трансформация системы государственного устройства окажется равносильной разрыву с полувекковой историей союза и переходу политической системы в новое качество.

Фото А. Лапушкиной
и Х. Турьинской

1. Турьинская Х.М. Федерализм в Восточной Африке: «Один народ, одна судьба»? // Азия и Африка сегодня. 2014, № 4 (*Turinskaya Kh.M. Federalizm v Vostochnoy Afrike: "Odin narod, odna sudba"?* // Aziya i Afrika segodnya. 2014, № 4) (in Russian)
2. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., Юрист, 1997.
3. Møller B. Pan-Africanism and federalism // Perspectives on federalism. Vol. 2, issue 3. 2010.
4. Графский В.Г., Страшун Б.А. Федерализм в развивающихся странах. М., Издательство «Международные отношения», 1968. (*Grafsky V.G., Strashun B.A. Federalism v razvivayushchikhsya stranakh. M., 1968*) (in Russian)
5. Тетерин О.И. Социально-политическое развитие Занзибара. Дисс. ... к.и.н. М., Ин-т Африки АН СССР, 1972, с. 141. (*Teterin O.I. Zanzibar: Social and political development. PhD Thesis. M., Africa Institute, USSR Academy of Sciences. 1972, p. 141*) (in Russian)
6. Юдин Ю.А. Предисловие // Конституция Объединенной Республики Танзания. М., Юридическая литература, 1980.
7. Овчинников В.Е. История Танзании в новое и новейшее время. М., 1986. (*Ovchinnikov V.E. Istoriya Tanzanii v novoe i noveishee vremya. M., 1986*) (in Russian)
8. The Constitution of the United Republic of Tanzania of 1977: Chapter 2 of the laws. Dar es Salaam, 2010.
9. Shivji I.G. Tanzania: The legal foundations of the Union: Second expanded edition. Dar es Salaam, 2009.

10. Constitutional and legal system of Tanzania: A civics sourcebook / Issa G. Shivji et al. Dar es Salaam, 2004.
11. Nyerere J.K. Freedom and unity: Uhuru na umoja: a selection from writings and speeches, 1952-65. L., 1967.
12. Nyerere J.K. Our leadership and the destiny of Tanzania. Harare, 1995.
13. Захаров А.А. «Спящий институт»: федерализм в современной России и в мире. М., Новое литературное обозрение, 2012. («*Spyashchiy institut*»: Federalizm v sovremennoy Rossii i v mire. M., 2012) (in Russian)
14. Shivji I.G. Pan-Africanism or pragmatism? Lessons of the Tanganyika-Zanzibar Union. Dar es Salaam, 2008.
15. Larsen K. Where humans and spirits meet: the politics of rituals and identified spirits in Zanzibar. New York, 2008.
16. Haule R.R. Torturing the Union? An examination of the Union of Tanzania and its constitutionality // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht - http://www.zaovr.de/66_2006/66_2006_1_b_215_234.pdf (14.05.2014)
17. Шлёнская С.М. Объединенная Республика Танзания: Справочник. М., ИАФР РАН, 2014. (*Shlyonskaya S.M. United Republic of Tanzania. M., 2014*) (in Russian)
18. The United Republic of Tanzania Draft Constitution 2013 - <http://www.salan.org/wp-content/uploads/2013/07/Draft-CONSTITUTION-English-Version.pdf>