

ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

УДК 316.46–028.78:323(680)

**МІСЦЕ ТА РОЛЬ ІНСТИТУТУ
ТРАДИЦІЙНОГО ЛІДЕРСТВА В ПОЛІТИЧНІЙ
СИСТЕМІ ПІВДЕННО–АФРИКАНСЬКОЇ
РЕСПУБЛІКИ****THE PLACE AND ROLE OF THE INSTITUTION OF
TRADITIONAL LEADERSHIP IN THE POLITICAL
SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA****Агафонова Г. С.,**

кандидат політичних наук, доцент, доцент
кафедри політології та міжнародних відносин,
Східноукраїнський національний університет
ім. Володимира Даля (Северодонецьк, Україна),
e-mail: 27maranta10@gmail.com, ORCID:
<https://orcid.org/0000-0002-4909-2546>

Беленко І. В.,

аспірант кафедри політології та
міжнародних відносин, Східноукраїнський
національний університет ім. Володимира Даля
(Северодонецьк, Україна), e-mail:
bielienko.i@gmail.com, ORCID:
<https://orcid.org/0000-0003-2384-8509>

Ahafonova H. S.,

Ph.D. in Political Science, Associate Professor,
Associate Professor of Department of Political Science
and International Relations, Volodymyr Dahl East
Ukrainian National University (Severodonetsk,
Ukraine), e-mail: 27maranta10@gmail.com,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4909-2546>

Bielienko I. V.,

PhD-student of the Department of Political
Science and International Relations Volodymyr Dahl
East Ukrainian National University (Severodonetsk,
Ukraine), e-mail: bielienko.i@gmail.com,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2384-8509>

Сучасна політична система Південно-Африканської Республіки передбачає наявність інституту традиційних лідерів, що представляє дослідницький інтерес з огляду на протиріччя між республіканською формою правління та спадковими монархіями.

Метою наукової статті є визначення місця традиційного лідера в політичній системі ПАР та його ролі у системі муніципального управління. Досліджено нормативно-правову базу, що регламентує діяльність інституту традиційного лідерства, визначено функції покладені на нього. Також дана оцінка рівня довіри до традиційних лідерів та впливу, який вони мають на мешканців місцевих громад. Для досягнення поставленої мети застосовано ряд методів, серед яких: структурно-функціональний, інституціональний, соціологічний та метод контент-аналізу.

Вказані методи були застосовані для виявлення низки проблем, пов'язаних невідповідністю покладених на традиційних лідерів функцій ступеню впливу, який вони мають на жителів місцевих громад. Така ситуація зумовлена тим, що традиційні лідери не мають реальних повноважень у системі муніципального управління. Серед інших проблем констатуємо такі: невідповідність традиційних лідерів представницьким органам влади на всіх рівнях, через що має місце

зловживання на користь самих традиційних лідерів та невизначеність ролі інституту традиційного лідерства в політичній системі країни.

Ключові слова: Південно-Африканська Республіка, інститут традиційного лідерства, місцеве самоврядування, управління.

The current political system of the Republic of South Africa provides the existence of the institution of traditional leaders. Which makes it interesting for the research in view of the contradictions between the republican form of government and hereditary monarchies.

The purpose of this scientific article is to determine the place of the traditional leader in the political system of RSA and his role in the municipal governance system. The regulatory-legal framework that regulates the activity of the institute of traditional leadership is investigated, functions assigned to it are determined. It also assesses the level of trust in traditional leaders and the impact they have on the local community. A number of methods have been used to achieve this goal, including structural-functional, institutional, sociological and content-analysis method.

These methods have been used to identify a number of problems related to the inconsistency of functions assigned to traditional leaders by the degree of influence they have on members of local communities. This situation is caused by the fact that traditional leaders do not have real authority in the system of municipal governance. Among other issues, we note the following: lack of accountability of traditional leaders to representative bodies at all levels, which leads to manipulations to serve interests of traditional leaders and the uncertainty about the role of the traditional leadership institution in the political system of the country.

Keywords: South African Republic, institute of traditional leadership, local government, governance.

Постановка проблеми. Південно-Африканська Республіка (ПАР) з часів падіння режиму апартеїду у 1994 році буде демократією. За цей час двічі у 2008 та у 2018 роках президенті Табо Мбеке та Джейкоб Зума були вимушені скласти повноваження до закінчення каденції через корупційні скандали та внутрішньополітичні протиріччя між різними групами політичних еліт.

У результаті падіння довіри до правлячого Африканського Національного Конгресу (АНК) на перший план вийшло питання перерозподілу земельних угідь. Для збереження влади на виборах, які мають відбутися у травні 2019 року, уряд вдався до розробки планів конфіскації землі. Цей процес може торкнутися інтересів місцевих традиційних громад та традиційних лідерів, які управляють землями громади. З огляду на це, вважаємо актуальним дослідження місця та ролі традиційних лідерів у політичній системі Південно-Африканської Республіки.

Аналіз останніх досліджень. Дослідження проблеми традиційного лідерства в демократичних системах зводиться здебільшого до теоретичного обґрунтування існування інституту традиційного лідерства в демократичних країнах. Основний внесок у дослідження даної проблеми зробили С. Дюсінг (Traditional leadership and democratisation in Southern Africa: A comparative study of Botswana, Namibia, and Southern Africa), К. Логан (Traditional Leaders in Modern Africa: Can Democracy and the Chief Co-exist?), П. Сітхале та Т. Мбеле (Fifteen

Year Review on Traditional Leadership). Окремий внесок зробив Я. Амоатенг, який дослідив використання інституту традиційної влади та рівня його довіри (Harnessing Traditional Governance in Southern Africa).

Цілі та завдання дослідження. Метою даної статті є вивчення місця та ролі інституту традиційного лідерства в сучасній Південно-Африканській Республіці. З огляду на поставлену мету, сформульовані такі завдання: дослідити законодавчу базу та визначити функції, які покладені на представників традиційної влади; визначити чи є інститут традиційної влади необхідною ланкою управління; надати рекомендації щодо більш ефективного використання інституту традиційної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інститут традиційного лідерства – це основа системи управління в доколонізаційній Африці взагалі та на території сучасної Південно-Африканської Республіки зокрема. Місцеві суспільства очолювались тубільними королями та підлеглими їм вождями, які уособлювали собою місцеву владу.

З огляду на те, що інститут традиційного лідерства є невід'ємною частиною будь-якого африканського суспільства британська колоніальна адміністрація дійшла до висновку, що не варто усувати вождів від безпосереднього керівництва тубільними громадами. Була створена своєрідна система, в якій колоніальні адміністрації керували вождями, а ті, в свою чергу, місцевими громадами.

У період апартеїду влада спочатку Південно-Африканського Союзу, а згодом Південно-Африканської Республіки намагалася створити два розділених суспільства, які б не перетинались. За для реалізації цієї мети були створені так звані банту стани – території, за якими юридично були закріплені статус виключного мешкання чорношкірих південноафриканців, та на яких декларативно вся повнота влади належала традиційним лідерам. На території ПАР таких утворень було десять, ще десять бантустанів було створено у Південно-Західній Африці, сучасній Намібії, яка до 1990 року адмініструвалася ПАР.

Бантустані були створені за етнічним принципом, оскільки вважалося, що таке розділення чорношкірих південноафриканців завдасть опозиційній діяльності Африканського Національного Конгресу та Панафриканського Конгресу (ПАК). На початку 1990-х років режим апартеїду демонтували, тож бантустані реінтегрували до складу Південно-Африканської Республіки та перетворили на райони, що управляються представниками традиційної влади. Етнічна специфіка таких районів лишилася незмінною, що підтверджується переписом населення 2011 року [5].

Потрібно зазначити, що хоч система з бантустанами приносила традиційним лідерам владу та матеріальні вигоди, не всі погоджувались з існуванням такої системи. Такі відомі діячі Африканського Національного Конгресу, як

Альберт Лутулі та Нельсон Мандела були традиційними лідерами народів зулу та коса відповідно.

У цілому традиційні лідери зіграли свою роль у падінні режиму апартеїду та демократизації Південної Африки. У 1987 році був заснований Конгрес традиційних лідерів Південної Африки (Congress of Traditional Leaders of South Africa, КОНТРАЛЕСА), який у процесі демонтажу апартеїду виступав за збереження інституту традиційного лідерства та визначення статусу та повноважень традиційних лідерів. У результаті діяльності КОНТРАЛЕСА до Конституції Південно-Африканської Республіки, прийнятої у 1996 році, включено Главу 12, яка присвячена традиційним лідерам.

Інститут традиційного лідерства в ПАР структурно ділиться на три рівні: королівський; вождь клану; вождь громади.

Вожді громади підпорядковуються вождям кланів, які, в свою чергу, підпорядковані тубільному королю. На даний момент у складі Південно-Африканської Республіки сім офіційно визнаних тубільних королівств: Зулу, Коса, Венда, Ндебеле, Тембу, Мпондо та Маротенг.

Політична наука має два підходи для визначення ролі інституту традиційного лідерства в сучасній Африці – традиційний та модерністський.

Сутність традиційного підходу зводиться до того, що традиційні інститути влади адаптуються до умов сьогодення. Інститут традиційного лідерства розглядається як система, що заповнює вакуум управління, який створюється звичайною демократією [7]. Традиційне лідерство варто розглядати як альтернативну форму демократії, що робить акцент на культурних принципах. Культура та звичаї не можуть розглядатися як завада демократії, їх не можна змінити законодавчим шляхом.

Модерністський підхід стверджує, що ліберальна демократія – універсальна, тому африканці мають позбутися інститутів, які не відповідають цієї моделі. Традиційне лідерство несумісне з демократією оскільки воно забирає у громадян основу демократії – свободу вибору. В такій системі люди не можуть бути справжніми громадянами, оскільки не можна бути одночасно підданими і громадянами з усією повнотою прав та свобод.

Традиційному лідерству присвячена Глава 12 Конституції Південно-Африканської Республіки. Інститут традиційного лідерства визнається інститутом, який може приймати участь в управлінні «на місцевому рівні з питань, що стосуються місцевих громад» [2], що має регламентуватись національним законодавством.

До законодавчих актів, які безпосередньо регламентують роль традиційних лідерів у місцевому управлінні, відносяться «Акт про традиційне лідерство та рамки управління», «Акт про місцеве самоврядування: муніципальні структури» та «Акт про землі громади».

«Акт про місцеве самоврядування: муніципальні структури» визначає роль представництва

традиційних лідерів у структурах місцевого самоврядування. Так, визначається, що 20% місць у муніципальних радах мають право займати представники традиційних лідерів [3]. Таке представництво вочевидь не може задовольняти традиційних лідерів, оскільки вони не мають права голосувати та приймати рішення на засіданнях рад. Традиційні лідери у муніципальних радах є лише представниками своїх громад і мають консультативні функції у питаннях, які безпосередньо стосуються їхніх громад.

«Акт про традиційне лідерство та рамки управління» встановлює партнерські взаємовідносини між інститутом традиційної влади та муніципальними радами. Акт визначає роль традиційних лідерів як інституту, що повинен допомагати муніципальним радам у визначенні потреб громад [9]. Одночасно з цим акт узаконює традиційні ради, які створюються громадами та складаються з традиційних лідерів даної громади, встановлює їхню чисельність та гендерне представництво у цих радах, а також визнає існування інституту тубільних королів.

«Акт про землі громади» вказує, що у випадку, коли громада має визнану традиційну раду, ця рада має повне право на власний розсуд використовувати та керувати земельними ресурсами громади. Одночасно з цим землі громади традиційно вважаються власністю тубільного короля, який керує землями та іншими ресурсами громади через трастовий фонд. Уважається, що землі використовуються в інтересах громади. Такими фондами керує рада, що складається з голови (власне тубільний король) та восьми членів, які призначаються Міністром сільського господарства та земельних ресурсів національного уряду після консультацій з головою фонду, прем'єр-міністром провінції, в якій мешкає громада, та головою провінційного Будинку традиційних лідерів.

У Південно-Африканській республіці з моменту падіння режиму апартеїду не вирішене земельне питання – 73% земель сільськогосподарського призначення належать або білошкірим власникам, або традиційним громадам. З огляду на це, діючий президент ПАР Сіріл Рамафоса у своїй інавгураційній промові зазначив необхідність перерозподілу землі. Після такої заяви парламент проголосував за резолюцію щодо підготовки процесу перерозподілу. Уряд планує провести безоплатну конфіскацію. Такі плани одразу викликали незадоволення у власників землі, у тому числі і власників земель традиційних громад. Зокрема Гудвілл Звелетіні, король зулу, наголошував на недопустимості конфіскації земель громади зулу. Потрібно зазначити, що землями зулу керує Ingonyama Trust, кількість земель, що належать громаді зулу, а відповідно і Гудвілу Звелетіні складає 2,8 млн. гектарів [4], що становить майже 30% території провінції Ква Зулу-Наталь.

Окрім зазначених вище законодавчих актів, існують два документа, які регламентують функції, покладені на традиційних лідерів. Це «Біла

книга місцевого самоврядування» та «Біла книга традиційного лідерства та управління».

Відповідно до «Білої книги місцевого самоврядування» на традиційних лідерів покладені такі функції:

- виконувати обов'язки голови традиційної влади і, таким чином, здійснювати обмежені законодавчі повноваження та певні виконавчі та адміністративні повноваження;

- керувати судами традиційного права та підтримувати правопорядок;

- допомагати членам громад у їхніх відносинах з державою;

- консультувати уряд щодо справ традиційних громад;

- проводити консультації з громадою щодо потреб, пріоритетів та забезпечення інформацією;

- захищати культурні цінності, звичаї та загальний добробут громад [8].

Роль традиційних лідерів у розвитку громад полягає у лобюванні розвитку територій громади, забезпеченні участі громади у прийнятті рішень щодо територій громади та розподілі земель громади.

«Біла книга традиційного лідерства та управління» визначає роль інституту традиційного лідерства як інституту, що підтримує дії уряду для поліпшення якості життя людей. Згідно з документом традиційні лідери повинні сприяти соціально-економічному розвитку, наданню послуг, побудові нації, стабільності серед членів громади, зберігати культуру, традиції і добробут громад [10].

Отже, інститут традиційного лідерства вбудований в політичну систему та має певні повноваження, основна сутність яких зводиться до сприяння розвитку громади та здійснення правосуддя у межах традиційного права.

Традиційні лідери мають своє ієрархізоване політичне представництво на муніципальному, провінційному та національному рівнях. Як вище було зазначено, кожна традиційна громада має раду, що складається з традиційних лідерів та обраних членів громади. Кількість обраних має складати не менше ніж 40%. Це нижчий рівень політичного представництва традиційних лідерів. Наступний рівень – провінційні Будинки традиційних лідерів. Найвищий рівень – Національний будинок традиційних лідерів. Національний та провінційні будинки традиційних лідерів складаються з традиційних лідерів, які є делегатами відповідно провінційних будинків традиційних лідерів та традиційних рад громад.

Національний будинок традиційних лідерів був створений для представництва традиційних лідерів та громад на національному рівні для просування їхніх інтересів.

Місія Національного будинку традиційних лідерів полягає в тому, щоб сприяти ролі традиційного лідерства в рамках конституційного розподілу, розглядати законопроекти парламенту, які стосуються питань традиційних громад, брати участь у міжурядових структурах та консультувати національний уряд.

З метою залучення місцевих громад та традиційних лідерів до управління створене Міністерство Спільного управління та традиційних справ, у складі якого є Департамент традиційних справ. Департамент займається підготовкою законодавчих актів, які стосуються інституту традиційних лідерів та традиційних громад, розробкою програм, які мають забезпечувати вагомий вклад традиційного лідерства у розвиток суспільства в цілому.

Незважаючи на низку законодавчих актів, присвячених традиційним лідерам та на політичне представництво, інститут традиційного лідерства все ж не має чіткого місця у політичній системі Південно-Африканської Республіки. Традиційним лідерам відмовлено у повноваженнях, які б виходили за межі зберігання традиції. Таке становище призводить до труднощів з визначенням їхньої ролі та обов'язків в умовах електоральної демократії.

Соціологічні дослідження ж, що проводяться починаючи з 2000 року, підтверджують той факт, що рівень довіри до традиційних лідерів та їхній вплив на громадян Південно-Африканської Республіки залишається доволі великим. Дані Дослідної ради з гуманітарних наук за 2005 рік свідчать про те, що 61% жінок та 62,2% чоловіків, що мешкають у сільській місцевості, довіряють традиційним лідерам більше, ніж представникам місцевої влади. Аналогічний показник для мешканців міст є значно нижчим – 41,3% та 42,4% відповідно [6], але все ж таки залишається на високому рівні. Такий розрив можна пояснити відірваністю жителів міст від своїх етнічних груп та більшим ступенем взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Оцінка рейтингу довіри до інституцій, що проведена дослідницькою організацією Афробарометр у 2015 році, також підтвердила високі показники довіри до традиційних лідерів. Згідно з цими даними, 44% респондентів довіряють інституту традиційної влади, натомість 38% не довіряють. Для порівняння – аналогічні показники для органів місцевого самоврядування складають 35% та 68% відповідно [1].

Висновки та подальші перспективи дослідження. Стабільно високий рівень довіри до інституту традиційної влади зберігається протягом великого проміжку часу, а традиційні лідери мають значний вплив на членів своєї громади, проте не мають реальної влади і не можуть безпосередньо впливати на рішення муніципальних рад та урядів провінцій. На нашу думку, необхідно підвищити ефективність цього ресурсу, зважаючи на його високий управлінський потенціал. Для цього уряд Південно-Африканської Республіки має зробити декілька кроків. По-перше, традиційні лідери повинні отримати реальні повноваження в рамках муніципального управління, тобто займати офіційні посади з відповідною грошовою винагородою – по суті стати чиновниками. По-друге, традиційні лідери повинні бути виключені з виборчого процесу. Ця норма передбачена «Актом про традиційне лідерство та рамки управління»,

згідно з яким традиційним лідерам заборонено займатися партійною діяльністю, займати політичні посади та балотуватися у якості кандидата, проте реально ця норма не діє. Як приклад цього можна навести ситуацію з Мангосуту Бутелезі – традиційний лідер зулу, який активно займається політичною діяльністю, є лідером Партії Свободи Інката, колишній міністр внутрішніх справ в уряді Нельсона Мандели та у першому уряді Табо Мбекі. По-третє, традиційні ради громад повинні отримати право зміщувати вождів у випадку, коли ті перестають діяти в інтересах громади. Наразі таке право належить органам виконавчої влади, які можуть використовувати його у власних інтересах. По-четверте, тубільні королі мають бути підзвітні парламенту. По-п'яте, необхідна розробка програми з менеджменту для традиційних лідерів, оскільки для включення в процес муніципального управління потрібні знання, які мають не всі. На нашу думку, ці заходи сприятимуть підвищенню якості управління традиційними громадами.

Такі кроки мають на меті надання традиційним лідерам обов'язків не лише перед громадою, а й перед державою, що в результаті допоможе включити вождів до системи муніципального управління.

Питання доцільності збереження інституту традиційного лідерства в країні, яка буде демократією, потребує більш детального дослідження, оскільки наразі невідомо, чи зможе політична система Південно-Африканської Республіки функціонувати в разі демонтажу даного інституту. Тому, з огляду на те, що велика кількість населення країни є традиційним суспільством, в якому вожді мають великий вплив, інституту традиційної влади намагаються вбудувати в існуючу політичну систему. Їхній статус закріплений Конституцією та рядом інших нормативно-правових актів. Проте жоден із них не наділяє традиційних лідерів реальною владою. Це призводить до ситуації, коли рішення муніципальних рад може не відповідати інтересам та прагненням традиційних громад.

Виключення традиційних лідерів із системи муніципального управління може призвести до дестабілізації системи управління в цілому, а також збільшує ризики міжетнічних протистоянь, оскільки при виникненні спірних питань для традиційних громад більш авторитетним є рішення вождя, ніж муніципальної влади. В умовах, коли в одній провінції або навіть в одному муніципалітеті мешкають члени традиційних громад, які належать різним етнічним групам, можуть виникати питання перерозподілу матеріальних чи суспільних благ на користь тієї чи іншої громади. В такому випадку необхідне представництво з реальними повноваженнями для відстоювання інтересів власних громад та консультацій з представниками інших етнічних груп.

Існують протиріччя між системою, яка містить в собі інститут традиційного лідерства, та електоральною демократією. В таких умовах влада в традиційній громаді передається за спадковим принципом, що містить в собі протиріччя з

одним із основних принципів демократії – свободою вибору. Наразі законодавство Південно-Африканської Республіки передбачає проведення виборів у традиційні ради, що має на меті поєднати принципи демократії з інститутом традиційного лідерства.

Список використаних джерел

1. Chingwete, A. 'In South Africa, citizens' trust in president, political institutions drops sharply'. [онлайн] *Afrobarometr*. Доступно: http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches/ab_r6_dispatchno90_south_africa_trust_in_officials.pdf
2. 'Constitution of the Republic of South Africa, 1996. – Chapter 12: Traditional Leaders'. [онлайн] Доступно: <https://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996-chapter-12-traditional-leaders>
3. 'Local Government: Municipal Structures Act', 1998. [онлайн] Доступно: https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/a117-980.pdf
4. Mayibongve, M., 2015. 'Review of land ownership'. [онлайн] Доступно: <https://www.iol.co.za/dailynews/news/review-of-land-ownership-1930489>
5. Sithole, P. and Mbele, T., 2008. 'Fifteen Year Review on Traditional Leadership: A research Paper'. [онлайн] *Pretoria: HSRC Press*. Доступно: www.hsrc.ac.za/en/research-data/ktree-doc/10991
6. 'Southern Africa Sub-Regional Development Centre', 2007. *Harnessing Traditional Governance in Southern Africa*. [онлайн] *Lusaka, Zambia: Economic Commission for Africa, Southern Africa Office*. Доступно: <http://www.hsrc.ac.za/en/research-outputs/ktree-doc/1379>
7. 'Statistics South Africa', 2012. *Census 2011 Census in brief*. [онлайн] *Pretoria: Statistics South Africa*. Доступно: http://www.statssa.gov.za/census/census_2011/census_products/Census_2011_Census_in_brief.pdf
8. 'The White Paper on Local Government'. [онлайн] Доступно: http://www.cogta.gov.za/cgta_2016/wp-content/uploads/2016/06/whitepaper_on_Local-Gov_1998.pdf
9. 'Traditional Leadership and Governance Framework Amendment Act', 2003. [онлайн] Доступно: https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/a41-03.pdf
10. 'Traditional Leadership and Governance White Paper'. [онлайн] Доступно: https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/254381.pdf

* * *