

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК**  
**ИНСТИТУТ ЭТНОЛОГИИ И АНТРОПОЛОГИИ**

**ИССЛЕДОВАНИЯ  
ПО ПРИКЛАДНОЙ  
И НЕОТЛОЖНОЙ ЭТНОЛОГИИ**

**Документ № 5**  
**А.А.ПРАЗАУСКАС**  
**Индия: национальная политика  
и федерализм**

**МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ  
В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ**

**СЕРИЯ Б**

---

---

**Москва 1992**

Материалы подготовлены по исследовательскому проекту  
"Национальности и государства: опыт регулирования междуна-  
циональных отношений в зарубежном мире" (рук. д. и. н. В. А.  
Тишков) в рамках общеакадемической программы фундамен-  
тальных исследований "Человек, наука, общество: комплексные ис-  
следования" (рук. акад. И. Т. Фролов).

При использовании ссылки на материалы обязательна.

Редакционная группа: В. А. Тишков (отв. ред.)

Н. А. Догуженко

М. Ю. Мартынова

И. В. Соколова

Индия: национальная политика и федерализм.

Индия – самая многонациональная страна в мире. По абсолютной численности языков и этнических групп она уступает разве что Соединенным Штатам Америки, а по числу крупных народов далеко превосходит любое другое государство<sup>1</sup>. Изучение этнодемографической статистики неизбежно наводит на мысль, что Индия – это невособразимый конгломерат народов. Но в то же время в литературе и в массовом сознании мирового сообщества закрепился термин "индийцы", ассоциируемый не только с гражданско-политической принадлежностью жителей Индии, но и вполне определенными социокультурными, по существу этническими свойствами, включающими многие элементы материальной и духовной культуры. При непосредственном знакомстве с Индией непосвященный внешний наблюдатель вполне может рассудить, что индийцы – один народ, а региональные различия в Индии даже менее заметны, чем различия между Новой Англией и Калифорнией.

При всей противоположности, верны оба заключения. Объективные статистические данные, хотя и они не лишены субъективных оценок<sup>2</sup>, отражают одну сторону этнической ситуации, субъективные впечатления – ее другую, не менее объективную сторону. Индия действительно представляет собой единство в многообразии, и это выражение не случайно положено в основу концепции единой индийской "нации" и индийского национализма.

Оценивая соотношение единства и многообразия Индии, прежде всего важно учитывать тот основополагающий факт, что

---

Статья публикуется с незначительными сокращениями. Полный текст будет опубликован в коллективной монографии "Народы и государства: опыт регулирования межэтнических отношений в современном мире".

Индия, за исключением некоторых периферийных районов (вдоль границ с Китаем и Бирмой), составляет основную часть южно-азиатской историко-этнографической провинции, т.е. региона, население которого обладает цивилизационной общностью, сходными чертами материальной и духовной культуры. При всей ее этнической пестроте, Индии присущ тот фундамент социокультурного единства, которого нет в ряде других, в том числе и относительно небольших, полиэтничных стран, рассеченных границами различных историко-этнографических провинций (СССР, Судан, Эфиопия, Кипр, Малайзия и др.).

Общность системы политических ценностей, представлений о путях достижения и назначения власти и стиля политического поведения дает основания для вывода, что в процессе модернизации в Индии сформировалась общая политическая культура, включающая традиционные и современные элементы. Разнообразные политические течения, в том числе "левые" и "правые", отражали групповые интересы конкретных социальных слоев и групп, а этнорегиональные политические силы — свои специфические интересы и местные особенности. Но как "вертикальные" (социальные), так и "горизонтальные" (этнорегиональные, территориальные) образования за редкими исключениями не создали собственной, отличной от общеиндийской, политической культуры. В этом легко убедиться, рассматривая стиль политической деятельности любой партии или организации: даже наиболее интернациональные среди них, например, коммунисты, в этом отношении стоят гораздо ближе к своим политическим соперникам и оппонентам, чем к идейным единомышленникам из других стран. Имеющиеся различия и особенности в сфере политической культуры правомерно рассматривать как варианты или политические субкультуры: этнорегиональные по горизонтали и профессиональную, элитарную, массовую по вертикали.

В ходе освободительной борьбы сформировалась идеология индийского национализма, ставшего в условиях независимости идейно-политической основой национально-государственного

единства Индии. Сходные идеологические процессы происходили и в других колониально зависимых странах Азии и Африки, но отличие Индии состояло в том, что в этой стране сформировался относительно широкий, пестрый по этническому составу слой, стоявший на платформе единства страны, и сложились устойчивые общендийские политические (в первую очередь Индийский национальный конгресс, в известной мере - левые партии) и государственные структуры. Все вместе это обеспечило широкое распространение идей индийского национализма, представлений о единстве Индии среди подавляющего большинства всех крупных народов. За исключением относительно малочисленных периферийных групп, этнический национализм в Индии к моменту провозглашения независимости, в отличие от многих, небольших по сравнению с ней афро-азиатских стран, не ставил под сомнение легитимность единого индийского государства и ограничивался установками достижения автономии и самоуправления.

Одним из главных факторов возникновения национального неравенства и межэтнических конфликтов является количественное соотношение этнических общностей, или этнодемографическая ситуация.

Индия входит в относительно небольшую группу стран, для которых характерна полицентрическая этнодемографическая структура, т.е. отсутствие численно доминирующего этноса. В Индии трудно определить даже приблизительную численность крупнейшего этноса. Так называемые хиндустанцы, которые в советских справочных изданиях фигурируют как третий по численности (после китайцев и американцев) народ мира, в действительности представляют собой группу родственных этносов, не обладающих ни общим языком, ни самосознанием, ни общим этносом. Хинди - это искусственный литературный язык, не являющийся родным для какой-либо группы, а слово "хиндустан" на индийских языках означает "индиец", либо, в более узком значении - "житель Северной Индии". Вместе с другой несуществующей этнической общностью - "бихарцами",

раджастханцами и частью пенджабцев, т.е. группами, использующими литературный хинди. Эти группы составляли в конце 80-х годов более 300 млн. человек, или около 40% населения Индии. При отсутствии общего этнического самосознания основными компонентами структуры самоидентификации "хиндустанцев" является кастовая, конфессиональная, территориальная (местность, штат) принадлежность и -преимущественно для образованной части населения - принадлежность к индийской гражданско-политической общности. "Пояс хинди" не в состоянии выполнять функции ядра общеиндийской интеграции, не говоря уже о доминирующей роли, еще по двум причинам. Во-первых, по сравнению с прибрежными районами, которые развивались ускоренными темпами в условиях колониальной модернизации и во многих отношениях удерживают лидирующие положения, эта область выглядит отсталой, раздирается индуско-мусульманскими и сикхско-индускими конфликтами и пользуется сомнительной репутацией оплота религиозного обскурантизма и индуского шовинизма. Во-вторых, в этнорегиональном соперничестве (из-за власти, ресурсов и т.д.) очень сильно влияние других, относительно консолидированных, народов, в том числе таких крупных, как бенгалцы, телугу (андхра), тамилы, маратхи, гуджаратцы, каннара, малаяли численностью от 30 до 70 млн. человек каждый.

Ярко выраженная полицентрическая этнодемографическая структура исключает политику формированной интеграции и, тем более, ассимиляции, "сплочения" всех этносов вокруг народа, наделенного какой-либо особой исторической миссией по отношению ко всем остальным этносам. Можно сказать, что индийцы обречены на поиски равенства, консенсуса и компромиссов, по крайней мере, между крупнейшими народами страны, ибо баланс этнорегиональных сил таков, что ни один этнос не в состоянии претендовать на доминирующее положение, и в то же время целый ряд этносов вместе и даже отдельно может эффективно воспротивиться любым поползновениям на такую роль.

Полицентрическая этнодемографическая структура определяет реальное содержание индийского федерализма и многие особенности политического развития страны (о чем речь пойдет в следующих разделах). Здесь же необходимо отметить, что это обстоятельство оказывает существенное воздействие на важные стороны национальной политики, в частности, сближая ее с национальной политикой в развитых странах так называемой консоциальной демократии (Швейцарии, Бельгии, Канады и др.).

Прежде всего, это один из наиболее зримых аспектов межэтнических отношений - языковая политика. По конституции, провозглашенной в 1950 г., намечалось введение хинди в качестве официального языка республики, а в течение 15 лет параллельно с ним допускалось использование в официальных целях английского языка. Одновременно в конституцию был включен перечень 14 (с 1967 г. - 15) языков, в который входят хинди, урду, санскрит и языки крупнейших народов Индии, т.е. фактически список официальных языков штатов. По мере приближения срока перехода к хинди возрастало сопротивление других крупных народов, особенно тамилы. Представители этих народов резонно доказывали, что предоставление хинди статуса единственного официального языка поставит в привилегированное положение жителей пояса хинди и будет дискриминационным для всех остальных народов, т.к. нехиндиязычные жители будут вынуждены затрачивать по крайней мере несколько лет на изучение официального языка и, соответственно, смогут уделять меньше времени своей профессиональной подготовке. Положение этнических меньшинств за пределами пояса хинди оказывалось еще сложнее, т.к. им приходилось бы изучать помимо родного еще официальный язык штата и хинди. Языковая проблема имела также престижно-символический аспект: многие языки Индии имеют более длительную письменную традицию и, по крайней мере, не менее развиты и богаты, чем хинди - язык относительно молодой, возникший на основе разговорных диалектов и искусственных заимстования-

ний из классического древнего языка санскрита.

В качестве компромисса было принято решение сохранить английский в качестве официального вспомогательного языка и одновременно ввести повсеместное изучение трех языков (так называемая трехязычная формула): родного и двух официальных (республики и штата), а в случае совпадения родного с одним из официальных - третьего индийского языка. Предполагалось, что такое решение позволит избежать вопроса о привилегиях, статусе и дискриминации. Однако из-за недостатка кадров и нежелания изучать "излишний" язык (например, тамильский или бенгальский жителю Северной Индии действительно не нужен) трехязычная формула в ряде штатов остается на бумаге либо соблюдается формально: во многих школах пояса хинди в качестве дополнительного индийского языка введено изучение санскрита, в других штатах больше часов выделяется для изучения английского, чем хинди. Фактически, серьезно хинди в качестве официального языка воспринят лишь в северных штатах: на хинди осуществляется делопроизводство, он заметно потеснил английский в качестве средства обучения в колледжах. Однако в парламенте, учреждениях союзного правительства, медицинских и технических учебных заведениях, системе аспирантуры полностью преобладает английский язык. По крайней мере три обстоятельства способствуют тому, что английский сохраняет прочные позиции в Индии: 1) он нейтрален как средство межэтнического общения, и его использование в этом качестве не дает привилегий ни одной группе; 2) английский обладает высоким социальным престижем и исторически, и как важнейший язык мировой цивилизации; 3) союзное правительство не может позволить себе форсировать внедрение хинди и вытеснение английского, т.к. <sup>это</sup> порождает обвинения в "империализме хинди", "господстве Севера" и неизбежно приводит к существенным потерям правящей общендийской партии на выборах.

Отсутствие значительных успехов официальной политики внедрения хинди в значительной мере компенсируются естест-

венными языковыми процессами. Хинди издавна используется в качестве средства межэтнического общения в Бомбее, Калькутте и некоторых других городах, откуда он постепенно проникает далее на юг. Распространению хинди в большой степени способствует индийские телевидение и кинопромышленность (на хинди выпускается от 1/5 до 1/4 кинофильмов, т.е. примерно столько же, сколько на тамили или телугу)<sup>3</sup>.

Тенденции развития средств массовой информации и языковая политика в школах пока не дают оснований для каких-либо окончательных выводов относительно того, какой язык - английский или хинди - укрепитя в качестве важнейшего средства межэтнического общения. Можно предположить, что в обозримом будущем в северной части страны эти функции будут выполнять хинди, а на элитарном уровне и в южных штатах - английский.

Другая важная особенность национальной политики, свойственная полиэтничным странам консоциальной демократии - это соблюдение принципа пропорциональности при распределении ресурсов, рабочих мест и должностей, в том числе высших государственных постов<sup>4</sup>. В Индии соблюдается негласная норма, согласно которой в союзном кабинете министров представлены все крупные штаты, а ключевые посты (министров иностранных дел, внутренних дел, финансов, обороны и др.) по возможности поровну распределяются между представителями Севера и Юга. С точки зрения этнического состава союзный кабинет министров в Индии имеет характер коалиции. Достаточно полно этнодемографический состав отражают верхние эшелоны исполнительной власти, всеиндийских служб, включая Индийскую административную службу, сферу науки и культуры. Набор в профессиональную армию (1,5 млн. человек) осуществляется по специальным квотам, определяющим число "вакансий" для каждого штата, - отчасти такой порядок вербовки обусловлен привлекательностью воинской службы и высоким социальным статусом военных. Установка на пропорциональное представительство имеет как символическое, так и практичес-

кое значение. Этническая мозаичность высших эшелонов власти способствует внедрению в массовое сознание представлений о том, что центр представляет все народы и регионы страны и не является монополией хиндиязычных северян, на территории которых расположена столица Индии. Тем самым соблюдение принципа этнической репрезентативности играет существенную роль в упрочении представлений о единстве Индии.

Особое место в системе пропорционального представительства занимает закрепленная в конституции практика резервирования мест для представителей зарегистрированных, т.е. включенных в специальный утвержденный президентом, список каст и племен, составляющих наименее благополучную часть индийского общества. Согласно статьям 330 и 332 конституции, за этими группами резервируется пропорциональное число мест в нижней палате парламента и в легислатурах штатов, статья 335 обязывает власти учитывать интересы зарегистрированных каст и племен при распределении рабочих мест и должностей, "связанных с делами Союза или штата". Соответствующими подзаконными актами легислатур штатов практически во всех штатах для представителей зарегистрированных каст и племен резервируется пропорциональное их удельному весу число мест в государственных учреждениях и предприятиях, а также учебных заведениях. На практике система специальных льгот для отсталых групп населения, в том числе этнических ("племен"), функционирует отнюдь не идеально, особенно вследствие того, что резервируемые места, особенно в учебных заведениях, остаются вакантными, в то время как на остальные повышается конкурс. Это нередко становится поводом для кампаний за отмену системы резервирования мест в колледжах и университетах и для возникновения межкастовых, межэтнических столкновений. Однако с учетом общей ограниченности ресурсов система резервирования наряду с специальными программами развития отсталых районов - лучшее из того, что может предложить государство для пре-

одоления фактического неравенства и углубления процесса национальной интеграции.

Этнорегиональные социально-экономические различия обычно рассматриваются в советской обществоведческой литературе как главная причина межэтнических трений и конфликтов и, следовательно, основное препятствие для успешного хода национально-государственной интеграции и создания гражданского общества в этнически гетерогенных странах. Этой точке зрения сродни неомарксистские концепции центра-периферии и внутреннего колониализма, популярные в зарубежной литературе по этнонациональной проблематике<sup>5</sup>. В рамках этих подходов суть проблемы сводится к тому, что более развитое ядро эксплуатирует иноэтничные районы ("периферию", "внутреннюю колонию"), что ведет к вытеснению социально-экономического, т.е. по сути классового конфликта, принимающего в этой ситуации национальную "форму".

Общий методологический порок социально-классовых концепций этнонациональной проблематики заключается в универсализации и гипертрофировании роли экономических факторов. Отодвигается или вообще игнорируется то ключевое обстоятельство, что этнос - это по природе своей не социально-классовая, а прежде всего социокультурная территориальная общность. Соответственно комплекс групповых интересов этнической общности включает интересы всех основных групп, в том числе и социально-классовых формирований. В зависимости от конкретных ситуаций социально-экономические вопросы могут занимать любое место в иерархии групповых интересов этноса - от ведущей роли до несущественной. Непригодность социально-классового подхода как универсальной методологической отмычки подтверждается также эмпирически: во-первых, экономическая отсталость мноэтнической периферии, ее эксплуатация ядром далеко не во всех случаях приводит к возникновению межэтнических трений и конфликтов; во-вторых, массовые этносоциальные движения (вплоть до сепаратистских) сплошь да рядом возникают в регионах, которые либо превосходят "ядро" по уровню экономического раз-

вития (Пенджаб в Индии, Словения в Югославии, прибалтийские республики в СССР), либо в значительной степени существуют за счет дотаций со стороны "ядра" (Нагаленд, Мизорам, Кашмир в Индии).

Вполне определенно и без опасности натяжек и произвольных толкований говорить о роли экономических факторов представляется возможным в следующих ситуациях: а) в случае изменения этнографического состава вследствие экономической миграции и формирования этносоциальной стратификации; б) при разрушении социальной структуры, связанной с определенным хозяйственно-культурным типом, в результате осуществления определенной экономической политики центра; в) в процессе перераспределения ресурсов между этнорегионами, необходимость в котором обусловлена резкими социально-экономическими различиями между ними.

В Индии уровень миграции, обусловленной экономическими причинами, относительно не высок и, в целом, он не привел к существенному изменению этнической ситуации в большинстве регионов. Исключение составляют некоторые крупные города, прежде всего Дели и Бомбей, в которых непропорционально высок удельный вес мигрантов из соседних, относительно близких регионов (соответственно Пенджаба и Гуджарата), а также новые промышленные центры. Весьма высок удельный вес мигрантов также в относительно редконаселенных районах. "Освоение" новых земель в основном происходило в колониальный период и привело к бенгализации Трипуры и значительной части Ассама, непализации княжества Сикким и округа Дарджилинг, оттеснению многих племен внутренних районов в джунгли и в горы. Впоследствии именно эти районы (Ассам, Трипура, Дарджилинг, Бомбей, Чхота, Нагпур) отличались хроническими, затяжными межэтническими конфликтами.

Вторая группа факторов - разрушение социальной структуры вследствие экономических мер государства - характерна обычно для авторитарных и тоталитарных, прежде всего "соци-

алистических" режимов. Воздействие этих факторов на этнополитическую обстановку в Индии ограничено отдельными районами. В зоне расселения "племен" Бихара в связи со строительством комплексов металлургической и горнодобывающей промышленности значительная часть автохтонного населения лишилась земли и традиционных источников существования, а вместе с ними исчезла сельская община и привычный уклад жизни. Сходные последствия имела в ряде районов Северо-Восточной Индии программа по приобщению племен к постоянному поливному земледелию вместо традиционного переложного (подсечно-огневого) земледелия. Подобные крутые перемены неизбежно порождают фрустрацию, недовольство политикой властей, агрессивность по отношению к чиновникам и переселенцам из других районов. Однако с учетом масштабов Индии напряженность и конфликты, возникающие на этой почве, имеют маргинальное значение, поскольку издержки модернизации отрицательно сказываются на интересах почти не приметной по своему удельному весу части населения страны.

Несравненно большую политическую значимость имеет проблема перераспределения ресурсов между штатами. Сохранение большого разрыва в уровнях экономического развития отдельных регионов осложняет процесс становления гражданского общества, а в условиях демократического режима, к тому же, служит источником этнополитических трений. В Индии по различным параметрам социально-экономического развития (доход на душу населения, уровень урбанизации, обеспечение электроэнергией и др.) самые "бедные" штаты отстают от наиболее передовых в два-три раза<sup>6</sup>. Очевидно, ускорить их развитие и модернизацию возможно только за счет перераспределения средств. В этом одна из причин, почему основные источники дохода (акцизные сборы, налоги с корпораций, таможенные пошлины) закреплены за союзным центром. Средства распределяются между штатами по комплексной формуле, учитывающей налоговые поступления в казну штата, численность населения, размеры территории, доход на душу населения, степень развитости

инфраструктуры и некоторые другие показатели. Благодаря этому в Индии удалось избежать увеличения разрыва в уровне экономического развития отдельных штатов, но государство не преуспело в сокращении этого разрыва. Ответственность за бедственное положение отсталых штатов обычно возлагается на центр, союзное правительство, а не на население более благополучных регионов. Влияние социально-экономических факторов на этнополитические процессы более заметно в тех случаях, когда лидеры и население наиболее отсталых районов какого-либо штата (например, горной области Уттаркханд в штате Уттар Прадеш), начинает добиваться образования отдельного штата, резонно полагая, что повышение статуса области позволит эффективнее решать социально-экономические проблемы. С учетом того, что большинство этносов Индии находятся на невысокой стадии этнической консолидации и делятся на многочисленные этнографические группы, подобный "сепаратизм" имеет определенный этнический аспект.

#### Основные принципы и особенности индийского федерализма

Федеративное государство устройство в любой стране служит решению ряда задач. Важнейшая его цель состоит в том, чтобы включить в политическую систему региональные сегменты, обладающие специфическими особенностями исторического развития, культуры или отличающиеся по этническому составу, в качестве ее легитимных и юридически равноправных компонентов. Именно этим, прежде всего, федеративное государство отличается от унитарного. Местное самоуправление в сфере исполнительной и законодательной власти и создание отдельных автономных образований, нередко наделенный гораздо более обширными правами, нежели субъекты некоторых федераций, характерны для многих унитарных государств, например, автономные регионы Испании обладают полномочиями, которые вплоть до конца 80-х годов были бы немыслимы в Советском Союзе, формально состоящим из суверенных республик.

Принципиальное отличие федеративного устройства от унитарного заключается в том, что в федерациях институционализировано и юридически закреплено существование территориальных политических подсистем, обладающих не только автономией, но и ограничивающих суверенитет и компетенцию федеративного центра (через верхнюю палату парламента, механизм ратификации субъектами федерации определенных законодательных актов и т.д.). Федерация, таким образом, представляет собой "двухъярусную" политическую систему, в которой и субъекты федерации, и федеральный центр взаимозависимы и обладают, условно говоря, ограниченным суверенитетом. Это придает федерациям, особенно в многонациональных странах с демократическими режимами, некоторые черты международных объединений. В то же время на другом конце шкалы находятся федерации с авторитарными режимами, по степени централизации власти и управления далеко превосходящие унитарные демократические системы.

Исходя из сказанного, очевидно, что при исследовании федерализма как инструмента национально-государственной интеграции, включающего и регулирование межэтнических отношений, непременно нужно сочетать формально-правовой, социально-политический и этнополитический подходы. Изучение федерализма с правовой точки зрения предполагает выяснение его системных черт, внутренних взаимосвязей, механизма, регулирующего правовые отношения субъектов федерации друг с другом и с центром, то есть анализ федерации как правовой системы. Социально-политический подход предполагает анализ взаимодействия федерализма и социально-политической ситуации, т.к. совершенно очевидно, что федеративная система функционирует по-разному в условиях разнотипных политических и социально-экономических систем. И наконец, необходимость этнополитического подхода обусловлена тем, что различия по шкале гомогенности-гетерогенности оказывают существенное воздействие на функционирование федеративной системы как непосредственно, так и через сферу политики. Достаточно

в этой связи назвать такие проблемы как языковая политика или эволюция партийно-политической системы в мононациональных или приближающихся к ним странах (ФРГ, Австрия, США, Бразилия, Мексика), с одной стороны, и полиэтничных странах (Швейцария, Югославия, СССР, Индия, Малайзия), с другой стороны, чтобы убедиться в том, что федерализм в этих двух группах стран играет принципиально различную роль.

Рассмотрение федерализма с правовой точки зрения осложняется отсутствием какой-либо образцовой или "классической" модели федерации. Каждому федеративному государству присущи свои особенности, имеются значительные различия в основополагающих принципах. Большинство государствоведов сходятся лишь на том, что единственным универсальным признаком федерации является разделение полномочий между центральной властью и территориальными субъектами федерации. Однако с некоторыми оговорками и уточнениями их список может быть значительно расширен. В итоге можно составить в самых общих чертах некую обобщающую модель федеративного государства, которая может послужить

для оценки федеративного устройства конкретной страны, в данном случае Индии.

Рассмотрим по порядку основные признаки федерализма, начиная с главных.

I. Разделение полномочий между федеральным центром и субъектами федерации в конституции Индии сформулировано исключительно четко. В основном законе содержится не только перечень вопросов, отнесенных к компетенции центра (Союза), но и списки вопросов, переданных в компетенцию штатов, а также вопросов совпадающего или конкурирующего законодательства. Отчасти наличие трех списков обусловлено тем, что штаты Индии не имеют собственных конституций (за исключением штата Джамму и Кашмир, занимающего особое положение в Союзе) и в своей внутренней жизни руководствуются положениями специального (шестого) раздела конституции.

В тексте конституции Индии термин "федерация" отсутст-

вует (речь идет исключительно о Союзе), поэтому многие государства-сведы склонны считать, что именно распределение полномочий в сфере законодательной и исполнительной власти позволяет квалифицировать Индию как федерацию.

Характер распределения полномочий между федеральным центром и штатами определяет степень централизации власти и управления. В УП приложении, дополняющем статью 246, приводятся три упомянутых списка. К компетенции центра отнесены вопросы обороны (включая дислокацию войск, права, привилегии, ответственность персонала вооруженных сил и юрисдикцию над ними), оборонной промышленности, Центральное бюро разведки и расследований, иностранные дела (включая дипломатические, консульские и специальные представительства и участие в международных организациях), объявление войны и мира, гражданство, выдача паспортов и виз. Большую часть списка, состоящего из 97 пунктов, занимает перечень экономических и социальных вопросов, отнесенных к компетенции Союза. Среди них железные и общегосударственные шоссейные дороги, мореплавание, порты, воздушное сообщение, средства коммуникаций (почта, телефон, телеграф, радио), эмиссия денежных знаков, банковское дело, страхование, промышленные предприятия и отрасли промышленности, контролируемые Союзом согласно решению парламента, налоги с корпораций, на недвижимость (за исключением земельного), перевозки, таможенные сборы и пошлины и т.д. К компетенции Союза отнесен ряд учреждений культуры (Национальная библиотека, крупнейшие музеи), некоторые университеты и научные учреждения, исторические памятники. В компетенцию Союза входит проведение выборов в парламент и законодательные собрания штатов, всеиндийские службы, Верховный Суд и высшие суды, миграция между штатами.

Перечень полномочий штатов первоначально включал 66 вопросов, но после принятия 42-й поправки (1976 г.) их число сократилось до 60, т.к. некоторые вопросы были перенесены в список конкурирующего законодательства. В круг пол-

полномочий штатов входит поддержание общественного порядка (исключая случаи использования вооруженных сил Союза), полиция, местное самоуправление, здравоохранение, сельское хозяйство, водные ресурсы, земля, ряд налогов. Среди 52-х вопросов совместной компетенции значится уголовное право, браки и разводы, передачи собственности (за исключением земли), местные суды, леса, экономическое и социальное планирование, промышленные и торговые монополии, профсоюзы, социальное обеспечение и страхование, высшее и профессиональное образование, благотворительные учреждения, торговля многими видами товаров, контроль над ценами и т.д.

Распределение полномочий между Союзом и штатами дает все основания для вывода, что Индия представляет собой федерацию с высокой степенью централизации власти и управления. В особенности это относится к сфере экономики. Однако при этом необходимо учитывать некоторые реалии, существенно меняющие картину. Прежде всего, включение в перечень компетенции Союза отраслей промышленности и предприятий означает их отнесение к юрисдикции центра, из чего автоматически отнюдь не следует право владения или собственности, хотя такие объекты, как железные дороги, атомные станции, порты, почта, телеграф, радио и др. действительно являются собственностью государства. Далее, к компетенции штатов отнесены все вопросы, касающиеся землевладения и сельского хозяйства, а это в условиях аграрной страны (а таковыми является большинство штатов) означает значительную автономию в экономической сфере. И наконец, в компетенцию штатов входит поддержание общественного порядка и полиция, то есть такая сфера, которая затрагивает непосредственным образом интересы жителей каждого штата. Поэтому штаты реально обладают большей автономией, чем это представляется при поверхностном чтении списков полномочий.

2. Конституционные гарантии территориальной целостности субъектов относятся к числу важнейших признаков федерации. Конституция Индии не предусматривает право субъектов на от-

деление, формально присущее конфедерациям, т.е. объединениям не зависимых государств. В статье I/3/ Конституции Индии указано, что территорию Индии составляют территории штатов, союзных территорий и другие территории, которые могут быть приобретены. Согласно ст.2 парламент может принимать в состав Индии новые штаты на условиях, устанавливаемых парламентом. Выход штатов из состава Союза Конституцией не предусмотрен. Более того, с 1963 г. действует 16-я поправка, которая наделила государство правом "в разумных пределах" ограничить основные свободы (слова, собраний, создания ассоциаций и передвижения) в интересах суверенитета и целостности Индии. По существу, этим запрещена пропаганда сепаратизма и деятельность сепаратистских организаций, хотя на практике меры против *таких* движений принимались только в случае возникновения вооруженных *конфликтов* и массовых беспорядков.

Иммунитет субъектов федерации от упразднения относится к числу *закнейших* признаков федерации. В этом отношении Индия скорее напоминает унитарное государство с присущей последнему свободой в решении вопросов административно-территориального деления. В статье I Конституции указано лишь, что Индия - это союз штатов, а в статье 3 парламенту предоставлено право образовать новые штаты путем отделения части территории любого штата, объединения территорий нескольких штатов или их частей; он вправе также увеличивать или уменьшать территорию любого штата, менять их границы и названия. Хотя в той же статье уточняется, что законопроекты по этим вопросам могут быть внесены в любой палате парламента только по рекомендации президента, а до этого должно быть выяснено мнение законодательного собрания соответствующего штата или штатов, все же это означает, что сохранение любого штата, его территориальной целостности и названия Конституцией не гарантировано.

Подобная правовая норма крайне необычна для полиэтничной федерации. Но ее включение в Конституцию отнюдь не

случайно и ничего зловещего для "национальных" штатов в ней нет. В период работы Учредительного собрания в 1950 г., принявшего Конституцию, Индия состояла из княжеств и провинций, большинство которых были полиэтничными. Уже в тот период было очевидно, что предстоит радикальная территориальная реорганизация, связанная как с необходимостью ликвидации княжеств, так и создания лингвистических, т.е. этнически однородных штатов. Эта реорганизация постепенно была проведена в последующие десятилетия и в основном завершилась в 1987 г. предоставлением статуса штата союзным территориям Аруначал Прадеш, Мизорам, Гоа и Пондичери. Предусмотренный конституцией порядок изменения границ и создания новых штатов существенно облегчил решение этой чрезвычайно трудной задачи.

Отсутствие гарантий сохранения отдельных штатов и их границ обусловлено тем, что одна треть штатов - это не национально-территориальные образования, а провинции этнически аморфного хиндиязычного ареала, возникшие в период колониального правления: Уттар Прадеш (бывшие Соединенные провинции), Мадхья Прадеш (бывшие Центральные провинции), Бихар, Раджастхан, образованная в 1966 г. Харьяна и др.

Жители этих штатов в целом не обладают четко выраженным этническим и историко-культурным самосознанием. Более того, на протяжении многих лет дебатруется целесообразность сохранения единого Уттар-Прадеш, население которого составляет более 100 млн. человек; в этом штате, а также в Бихаре отдельные локальные группы продолжают настаивать на отделении и создании собственных штатов. Очевидно, что в этой ситуации консервировать территориальное деление Северной Индии конституционными гарантиями было бы нецелесообразно.

В то же время отсутствие таких гарантий не означает, что этнически однородные штаты могут быть легко упразднены или их территория урезана. В условиях конкурентивной демократической системы правящая в центре партия, каким бы

большинством она не обладала в парламенте Союза, не может пойти на такой шаг, опасаясь потерять поддержку избирателей не только непосредственного заданного решением центра штата, но и цепной реакции среди населения других штатов. Как показала опыт территориальной реорганизации, раздел штата или передача части его территории другому штату реально возможны лишь в тех случаях, когда на это согласны основные политические силы (отделение Харьяны от Пенджаба в 1966 г.), либо когда доминирующие в данном штате этнополитические силы практически убедились в невозможности удержать добивающихся сепаратизма или присоединения к соседнему штату этноареалы (образование штата Андхра Прадеш в 1953 г. путем отделения от штата Мадрас территории телугу; реорганизация штатов Южной и Юго-Западной Индии в 1956 г.; отделение Мегхалаи от Ассама в 1971 г.). Хотя политические верхи любого штата кровно заинтересованы в сохранении территориальной целостности своего штата, все же столкнувшись с массовыми "сепаратистскими" (с их точки зрения) движениями, они предпочитают скорее уступить часть территории, нежели иметь источник постоянных конфликтов и массовых беспорядков. Рационализм и здравый смысл как составная часть демократической политической культуры в Индии уже со времен освободительного движения постепенно утверждались в практике принятия решений; учет воли избирателей и, шире, всего населения стал одним из политических правил, поэтому политически механизм в данном случае достаточно эффективно заменяет отсутствующие конституционные гарантии и в то же время обеспечивает достаточную гибкость территориального деления федерации. Поэтому, хотя ряд штатов предъявляет друг другу взаимные территориальные претензии, территориальные споры никогда не превращаются в долгосрочную конфронтацию или гражданскую войну.

В целом, отсутствие конституционных гарантий существования каждого конкретного штата облегчило естественную эволюцию индийского федерализма, составляющую неотъемлемую

часть демократического процесса сближения структуры политической системы и гетерогенного этносоциального базиса. Принцип национально-территориальной автономии не был заложен в Конституцию Индии и не является основополагающим юридическим принципом индийского федерализма (в отличие от Югославии и СССР). Более того, парламентская Комиссия реорганизации штатов (1953-1955 гг.) в своих рекомендациях руководствовалась преимущественно технократическими соображениями и в качестве основных принципов реорганизации штатов рекомендовала создание крупных штатов с учетом возможностей экономического самообеспечения и наличия ресурсов, удобства управления, сохранения сложившихся экономических связей. Комиссия не отрицала значимости "лингвистической" (этнической) однородности, но считала, что этот критерий не должен быть ведущим. Это было вполне логичным, т.к. последовательное соблюдение этого принципа привело бы к созданию нескольких сотен карликовых штатов. Следуя рекомендациям Комиссии, в ходе реформы 1956 г. были созданы только крупные штаты, но принцип этнической гомогенности фактически был признан. В последующий период процесс образования "национальных" штатов продолжался, автономии на уровне штата постепенно дробились на малые народы: нага в 1962 г. (тогда их численность составляла всего 382 тыс. человек), пригималайские этносы Химачала, кхаси и гаро, манипурцы (1971 г.), мизо, этносы бывшего Северо-Восточного пограничного агентства (НЕФА, нынешний Аруначал Прадеш), конкани (Гоа), имевшие статус союзных территорий (с 1987 г. штаты). Таким образом, автономию на уровне штата получили все крупные народы и те малочисленные этносы, которые населяют компактную территорию, составляют в ее пределах абсолютное большинство населения и проявили способность к политической мобилизации на платформе локального национализма с автономистским либо сепаратистским (нага, мизо) уклоном. Это, в конечном счете, привело к превращению Индии в федерацию, построенную на двух принципах: сохранения "исторических про-

винций" наподобие земель Германии, провинций Канады и Австралии (хиндиязычные штаты Северной и Центральной Индии) и "национальных" штатов. Хотя такая эволюция индийского федерализма не была запрограммирована и произошла стихийно в процессе демократического развития, она оказалась в высшей степени функциональной для углубления национально-государственной интеграции, противодействия центробежным силам и упрочения единства Индии. Строгое соблюдение принципа этнической гомогенности потребовало бы объединения хиндиязычных штатов в одну административную единицу, население которой составило бы почти 40% населения Индии. Возникновение подобного суперштата, который доминировал бы над всеми остальными и претендовал бы на роль "ядра", нарушило бы полицентрическую структуру и баланс этнополитических сил, неизбежно усилил бы противостояние между поясом хинди и остальными штатами. Сложившаяся за годы независимости структура индийской федерации в сочетании с основополагающими принципами демократической политической системы исключает такую возможность и в то же время служит достаточно надежной гарантией неприкосновенности и территориальной целостности этнически гомогенных штатов.

3. Исключительный контроль федерального центра над внешними сношениями и обороной относится к числу обязательных, но не абсолютных признаков федерации. Субъекты федераций обычно не заключают межгосударственных соглашений и самостоятельно не участвуют в деятельности международных организаций, но это не исключает полностью возможности их внешнеполитической деятельности. Например, крупнейшие провинции Канады - Квебек и Онтарио - имеют свои представительства в нескольких десятках стран. Штаты Индии подобной свободой не располагают, но в рамках своей компетенции и с санкции союзного правительства устанавливают прямые связи с зарубежными фирмами и корпорациями, культурными, религиозными и иными организациями, а также субъектами других федеративных государств, включая союзные республики СССР.

Вопросы обороны находятся в исключительной компетенции Центрального правительства. По сохранившейся с колониального периода традиции в индийской армии имеются подразделения, которые условно можно назвать национально-территориальными (сикхские, гуркхские, раджастханские, ассамские и т.д.), но власти штатов никакого участия в формировании этих подразделений, решении вопросов об их дислокации и использовании не принимают. В свою очередь, армия полностью подчинена гражданской администрации (главнокомандующим является президент республики, министром обороны — гражданское лицо) и никакого самостоятельного участия в политической жизни не принимает. В случаях, предусмотренных законом (о чрезвычайном положении, беспокойных районах и др.), воинские части могут быть использованы для восстановления порядка в штатах, операциях против вооруженных сепаратистских движений. Политические силы в отдельных штатах не имеют возможности оказывать какое-либо давление на армию, а армия в свою очередь стоит вне политики. Естественно, в реальной жизни все обстоит несколько сложнее, но в целом в Индии практически немыслимы конфликты между политическими партиями или властями штатов и армией, самостоятельные политические акции или заявления командующих войсками, дислоцированными в штатах. В политической системе Индии армия выполняет свои функции обеспечения безопасности, и даже в самых острых конфликтных ситуациях она не используется как орудие федерального правительства или иных политических сил для достижения каких-либо политических целей.

4. Верховенство центра в принятии поправок к федеральной конституции характерно для федераций, возникших не путем договора (США, Швейцария), а по решению центральной власти. В этом случае в ее компетенции сохраняется принятие конституции и, следовательно, поправок к ней.

Индия относится к числу федераций, созданных "сверху", решением Учредительного собрания как наследника колониальной администрации. По договору на определенных условиях в

ее состав в 1947–1949 гг. вошли многие княжества, однако в результате последовавших территориально-административных реорганизаций (впрочем, не вполне корректных в свете этих договоров), это обстоятельство было предано забвению, и лишь штат Джамму и Кашмир отчасти сохранил элементы договорных отношений. Поэтому порядок внесения поправок в Конституцию Индии намного проще, чем, например, в США или в Австралии. Согласно ст. 368 конституции Индии законопроект о поправках считается принятым, если за него в обеих палатах парламента проголосовало большинство от общего числа депутатов и не менее 2/3 присутствовавших и голосовавших депутатов. Это означает, что партия, располагающая в обеих палатах парламента квалифицированным большинством, имеет возможность без осложнений вносить поправки в конституцию. Однако по ряду вопросов это право ограничено. Это касается порядка выборов президента, избираемого обеими палатами парламента, полномочий исполнительной и законодательной власти Союза и штатов, включая списки распределения полномочий, союзной судебной власти и высших судов штатов, представительства штатов в парламенте и порядка изменения конституции. Поправки по всем этим вопросам требуют ратификации законодательными собраниями не менее половины штатов. Поскольку правящая в центре партия до 80-х годов находилась у власти в большинстве штатов, конституционные поправки принимались без серьезных осложнений и с момента принятия конституции с 1950 г. до 1991 г. было принято более 50 поправок.

5. Двухпалатная структура федеральной законодательной власти, свойственная для некоторых унитарных государств (Великобритания), для федерации является обязательной, т.к. только такая структура обеспечивает, с одной стороны, прямое представительство населения пропорционально численности, выражая тем самым государственное единство и юридическое признание гражданского общества, и с другой стороны, – представительство субъектов федерации.

Принцип двухпалатного парламента соблюдается во всех федерациях, однако формируется и функционирует эта структура по-разному. Основные различия сводятся к трем пунктам: а) порядок выборов в верхнюю палату - прямым всеобщим голосованием или в какой-либо косвенной форме; б) права палат - равные или неравные; в) представительство субъектов федерации - равное или неравное. Совершенно очевидно, что роль верхней палаты возрастает, если депутаты избираются непосредственно населением, и она наделена одинаковыми правами с нижней палатой, а демократическое содержание федерализма возрастает при равном представительстве всех субъектов федерации в верхней палате.

По всем этим параметрам Индия существенно отклоняется от оптимальной модели федерации. Члены верхней палаты парламента - Совета штатов избираются косвенно, законодательными собраниями штатов (232 депутата) и 12 назначаются президентом республики. Избираются члены Совета штатов на 6-летний срок (Народная палата избирается на 5 лет), и каждые два года обновляется на одну треть. Как и в Великобритании, палаты индийского парламента не обладают равными правами: правительство подотчетно только нижней палате, Совет штатов не вправе вынести вотум недоверия правительству. Полномочия верхней палаты по финансовым вопросам имеют скорее символический характер: если совет штатов возвращает финансовый законопроект с собственными поправками или отвергает его, нижняя палата после повторного обсуждения принимает его простым большинством и, минуя верхнюю палату, направляет на одобрение президенту. Таким образом, в финансовых вопросах Совет штатов выполняет только совещательные функции. По остальным вопросам он обладает равными правами с Народной палатой, а по некоторым даже имеет определенные прерогативы. Согласно статье 249 Конституции Совет штатов 2/3 голосов присутствующих и голосующих депутатов может наделить парламент правом принимать законы по вопросам, отнесенным к компетенции штатов применительно ко всей Индии

или к отдельным штатам в течение одного года. Совет штатов наделен даже исключительным правом создавать всеиндийские службы.

В отличие от большинства федераций, индийские штаты имеют в верхней палате неодинаковое число мест. При этом нет единого принципа распределения мест между отдельными штатами. Крупнейший по численности населения Уттар Прадеш (110 млн. человек) имеет 34 места, Западная Бенгалия (54 млн.) - 16, Тамилнаду (46 млн.) - 18, Ассам (20 млн.) - 7, "малые штаты" (Манипур, Мегхалая, Трипура, Нагаленд, Сикким, Аруначал Прадеш, Мизорам, Пондичери) - по 1 месту. В итоге "малые штаты", с численностью населения менее трех млн. человек каждый, составляющие треть штатов Союза, имеют в Совете штатов всего 8 мест, или 3,3% от общего числа мест в этой палате, а в обеих палатах парламента вместе и того меньше - всего 2,5%. Естественно, что представители этих штатов в парламенте не в состоянии оказать какое-либо влияние на процесс принятия решений без поддержки представителей крупных штатов.

Ввиду того, что права Совета штатов весьма ограничены, а по своему составу он не является репрезентативным органом субъектов федерации, в Индии высказываются противоположные мнения о верхней палате парламента: одни предлагают расширить ее права, другие считают ее вообще излишней и подлежащей упразднению.

6. Разделение судебной власти или двухступенчатая система судов, включающая высший федеральный суд и независимые от него суды субъектов федерации, относится к числу важнейших признаков федеративного государственного устройства. В США нет общенациональной судебной системы: Верховный суд и нижестоящие федеральные суды учреждаются Конгрессом и рассматривают дела, вытекающие из действия конституции США и федеральных законов, а суды штатов организационно никак не связаны с федеральной судебной системой и полностью независимы в рассмотрении дел, отнесенных к их компетенции

конституцией и законодательством штата. В Индии подобного разделения нет. В Союзе и в штатах действует единая система судов, во главе которой стоит Верховный суд Индии и подчиненные ему высшие суды штатов. Единство судебной системы проявляется в том, что Верховный суд и высшие суды применяют законы как Союза, так и штатов, судьи обоих уровней назначаются президентом, Верховный суд Индии является высшей апелляционной инстанцией для всех судов на территории Индии.

При назначении судей штаты не могут оказать влияние на принятие решений президентом. Если в США члены федеральных судов назначаются президентом "по совету и с согласия" Сената (т.е. штатов), то президент Индии помимо того, что он в исполнении своих обязанностей действует в соответствии с советом Совета министров (ст.74), при назначении судей по своему усмотрению консультируется с теми судьями Верховного и высших судов, с которыми он сочтет в данном случае необходимым. Справедливости ради следует отметить, что этим влияние исполнительной власти исчерпывается, т.к. судьи Верховного суда занимают свою должность до достижения 65 лет, а судьи высших судов - до 62 лет, и могут отстраняться от должности лишь по решению обеих палат парламента специальным большинством голосов (т.е. 2/3 от присутствующих и участвующих в голосовании).

Верховный суд Индии помимо юрисдикции апелляционной инстанции, соблюдения конституции и консультативного органа первой инстанции (обычно по запросу президента), выполняет функции федерального суда. Согласно ст.131 конституции Верховному суду принадлежит исключительное право рассматривать споры а) между правительством Индии и штатом (штатами), б) между правительством Индии и штатом либо группой штатов, с одной стороны, и отдельным штатом либо несколькими штатами, с другой стороны, и в) между штатами, если в таких спорах возникает вопрос о существовании и объеме законных прав любой из сторон. С определенной оговоркой

(поскольку Верховный суд формируется центральной исполнительной властью без участия штатов) Верховный суд представляет собой высшую судебную инстанцию, стоящую над федеральным центром и субъектами федерации.

6. Разделение служб. По сравнению с большинством федераций Индия отличается большей централизацией аппарата управления. Наряду с обычными федеральными службами, именуемыми в Индии центральными (иностранная, таможенная, почтовая, телеграфная, информационная и др.), имеются так называемые всеиндийские службы: административная, включающая высший эшелон чиновничества, полицейская, инженерная, лесная, медицинская и др. Такие службы создаются по решению верхней палаты парламента. Они являются общими для Союза и для штатов, а набор чиновников регулируется исключительно федеральными законами. Чиновники всеиндийских служб направляются в штаты по усмотрению союзных властей и занимают ключевые позиции в администрации. Всеиндийские службы считаются важным инструментом национально-государственной интеграции, призваны обеспечить высокую компетентность и объективность. В то же время, как подчеркивают индийские правоведы, всеиндийские службы несовместимы с федеральным характером конституции и "становятся подозрительными в глазах штатов, управляемых региональными и левыми партиями".

7. Гражданство в федерациях бывает либо двойное (США, Швейцария), либо единое (Канада, Индия). Права гражданства в Индии признаются за всеми лицами, которые родились в Индии, либо один из родителей родился в Индии, либо "обычно" жил на ее территории в течение пяти лет до вступления конституции в силу. Индийское гражданство свободно предоставлялось также первой волне мигрантов из Пакистана и лицам индийского происхождения в зарубежных странах, зарегистрированным в качестве граждан на основе обращения в дипломатическую миссию Индии. Согласно Конституции лицо, добровольно принявшее гражданство любого иностранного государства, не может быть гражданином Индии.

Таким образом, по основным признакам, характерным для федеративных государств, Индию можно квалифицировать как централизованную федерацию, обладающую особенностями как федеративного, так и унитарного устройства. Уклон в сторону унитарности усиливают некоторые специфические нормы индийской Конституции. Отметим главные из них.

Конституционный глава штата - губернатор - не избирается ни наследием, ни законодательным собранием штата, а назначается президентом, т.е. фактически союзным правительством. Губернатор и занимает свою должность до тех пор, пока это угодно президенту (обычно - 5 лет). Губернатор формально возглавляет исполнительную власть штата, хотя реально она принадлежит правительству, ответственному перед легислатурой штата. Тем не менее губернатор обладает весьма широкими полномочиями.

Губернатор назначает главного министра штата. Обычно это лидер партии или коалиции, располагающей большинством мест в законодательном собрании. При неустойчивой расстановке сил в легислатуре, от решения губернатора зависит, какая партия или коалиция сформирует правительство.

Губернатор наделен правом созывать и закрывать сессии законодательного собрания, обращаться к нему непосредственно и направлять послания. Губернатор следит за соблюдением положений Конституций в штате и, в случае, если он приходит к заключению, что управление штатом не может осуществляться в соответствии с Конституцией (например, вследствие массовых беспорядков, неподчинения штата распоряжениям Союза, политической неустойчивости), направляет президенту доклад о сложившемся положении. Президент в таком случае вправе издать прокламацию о том, что он берет на себя часть или все функции правительства штата и распускает легислатуру штата, т.е. вводит президентское правление. Прокламация должна быть одобрена обеими палатами парламента в течение двух месяцев и действует в течение года, после чего может быть дважды продлена. Обычно срок президентского правления значи-

тельно короче, т.к. продление срока сопряжено не только с решением парламента, но и требует заключения Избирательной комиссии о невозможности проведения выборов в штате.

Институт президентского правления, был задуман авторами Конституции как крайняя мера, необходимая в исключительных ситуациях, но в целом маловероятная. В действительности президентское правление вводилось за годы независимости более 70 раз, и нередко эта мера преследовала сугубо политическую цель - устранение от власти неугодных Центру правительств. Особенно четко это проявилось после прихода к власти Джаната парти в 1977 г., когда одновременно были смещены правительства 6 штатов, и после победы ИНК(И) на парламентских выборах 1980 г., когда были устранены правительства девяти штатов. Угроза введения президентского правления - это дамоклов меч, который постоянно висит над правительствами оппозиционных по отношению к Центру региональных партий и коалиций. Индийский правовед справедливо отмечает в этой связи: "История применения этого полномочия дает возможность сделать вывод о том, что эта крутая принудительная мера сводит на нет федеративный характер государственного устройства, предусмотренный конституцией"<sup>7</sup>.

Через институты президента и губернатора центральное правительство может эффективно контролировать законодательную деятельность штатов. Губернатор одобряет или отклоняет законопроекты, обладает дискреционным правом резервировать их для получения одобрения президента. Президент в свою очередь может законопроект одобрить или отклонить или же вернуть легислатуре на повторное рассмотрение. Если законодательное собрание отказывается внести в законопроект изменения, указанные президентом, губернатор вновь направляет его президенту. Дальнейшие действия президента Конституцией (ст.201) не определены, поэтому президент вправе откладывать решение на неопределенный срок и законопроект не вступает в силу. Фактически это означает, что президент обладает правом отлагательного вето и тем самым Союз осу-

ществляет абсолютный, не ограниченный конституционными нормами контроль над законодательством штата. Этим индийский федерализм резко отличается от американской федерации, полностью исключая контроль федеральной исполнительной власти над законодательством штатов в рамках их компетенции.

Одним из каналов воздействия на законодательство штатов являются указы, издаваемые президентом и губернатором, обычно в период, когда не происходят сессии парламента или законодательного собрания соответствующего штата. Подобные указы подлежат утверждению парламентом, легислатурой или прекращают свое действие, но вполне могут послужить для достижения конкретных краткосрочных целей.

Автономия штатов далее ограничивается нормами, регулирующими административные отношения между федеральным правительством и штатами. Согласно ст. 256 исполнительная власть Союза вправе отдавать правительствам штатов такие распоряжения, которые она сочтет необходимыми; при этом особо оговариваются указания, связанные со строительством и поддержанием средств сообщения, имеющих общегосударственное или военное значение. Как правило, союзное правительство пользуется правом отдавать указания штатам по вопросам, включенным в список совпадающей компетенции Союза и штатов. Статья 257 вменяет штатам в обязанность не препятствовать осуществлению исполнительной власти Союза в штатах, а статья 262 предоставляет союзному парламенту право решать все спорные вопросы, связанные с использованием водных ресурсов рек, протекающих через территорию нескольких штатов. Включение в конституцию казалось бы столь частного вопроса объясняется тем, что в условиях Индии, где орошаемое земледелие является основой сельского хозяйства, конфликты между штатами из-за использования гидроресурсов нередко приобретают очень острый характер и могут регулироваться лишь центральным правительством. С юридической точки зрения полномочия центра в этой сфере не могут вызывать возражений, однако на практике федеральному правительству

нередко очень трудно сохранять беспристрастность: правящая в центре партия не может не учитывать, какое влияние решение правительства окажет на избирателей, как поведут себя конфликтующие стороны в случае, если одна из них представляет ту же партию, а другая — оппозиционную. В результате урегулирование споров о распределении водных ресурсов между штатами нередко приобретает сходство с территориальными конфликтами и затягивается на многие годы.

Существенную роль в индийской федеративной системе играют некоторые специфические, не свойственные другим федерациям институты и структуры.

Прежде всего это финансовые комиссии, назначаемые президентом на пятилетний срок. В отличие от союзного министерства финансов, выполняющего обычные финансовые функции, комиссия, состоящая из небольшого числа /обычно из пяти/ экспертов, разрабатывает рекомендации относительно распределения части налоговых поступлений между центром и всеми штатами, вырабатывает принципы, определяющие объем целевых дотаций отдельным штатам из Консолидированного фонда и, по поручению президента, может рассматривать любой другой финансовый вопрос. В своей работе комиссия, естественно, учитывает общую экономическую стратегию правительства, но непосредственно не подчиняется ни исполнительной, ни законодательной власти. На основе рекомендаций комиссии президент издает распоряжения о распределении между штатами части поступлений от подоходного /т.е. союзного/ налога, а целевые дотации либо утверждаются парламентом, либо определяются непосредственно этим органом. Такой порядок распределения финансовых ресурсов позволяет существенно смягчить остроту коллизий, неизбежных при дележе общего "пирога". Тем самым финансовые комиссии выполняют немаловажную функцию буфера, ослабляющего конфликты между наиболее обеспеченными и наименее благополучными штатами, в известной мере также между штатами и центром.

Ключевую роль в выполнении социально-экономических

функций федерации играет Плановая комиссия. Создание этого органа Конституцией вообще не предусмотрено - Плановая комиссия была образована в 1950 г. по решению союзного кабинета министров. Первоначально предполагалось, что ее функции будут ограничиваться формулировкой пятилетних планов с целью наиболее эффективного и сбалансированного использования ресурсов, определение приоритетных направлений экономического развития, оценка имеющихся ресурсов и поиски путей их наращивания, определение механизма выполнения пятилетних планов и оценка их осуществления. Однако по мере развития государственного сектора и расширения государственного регулирования экономики функции Плановой комиссии многократно расширились, и она превратилась в некий экономический суперкабинет, возглавляемый премьер-министром страны. В структуре комиссии имеется два десятка отделов: сельского хозяйства, экономики и финансов, образования, занятости и трудовых ресурсов, здравоохранения, жилищного строительства и городского развития, промышленности, ирригации, аграрных реформ, энергетики, науки, социального благосостояния, статистики и т.д. Наряду с премьер-министром /председателем комиссии/ в ее руководство обычно входят министры планирования, финансов, внутренних дел и обороны. Непосредственно работой комиссии руководит заместитель председателя. В ее штате занято более тысячи человек. Формально будучи консультативным и внеконституционным органом, в действительности Плановая комиссия по своему значению важнее отраслевых министерств /их в Индии около десяти/. Хотя осуществление планов экономического развития отнесено к совместной компетенции Союза и штатов, выделение средств на эти цели и решения о размещении промышленных объектов зависят от центрального правительства, которое в свою очередь руководствуется рекомендациями Плановой комиссии. Поскольку суммы, выделяемые согласно статье 282 Конституции на "общественные цели" в общей сложности далеко превосходят объем целевых дотаций и перераспределяемой части налоговых поступ-

лений, рекомендуемый Финансовой комиссией, Плановой комиссии в конечном счете принадлежит решающее слово в распределении и перераспределении средств между штатами и при решении вопросов, связанных с экономическим развитием штатов. Не удивительно поэтому, что наделение неконституционного, неподотчетного парламенту органа столь широкими полномочиями вызывает в Индии критику со стороны штатов.

Роль противовеса Плановой комиссии призван выполнять другой внеконституционный консультативный орган - Национальный совет развития /НСР/. В состав Совета входят премьер-министр, члены Плановой комиссии и главные министры всех штатов, при необходимости на заседания приглашаются руководители центральных отраслевых министерств. НСР собирается не менее двух раз в год и обсуждает вопросы, предложенные Плановой комиссией, союзными министрами и правительствами отдельных штатов. Прежде всего это общая концепция пятилетних планов, вопросы социально-экономического развития страны и отдельных регионов, политика цен и т.д. Фактически совет определяет экономическую политику /в пределах общей стратегии, устанавливаемой парламентом/ и его рекомендации по существу обязательны для выполнения Плановой комиссией и союзными министерствами. Однако даже индийские государственоведы затрудняются однозначно ответить на вопрос о том, кому принадлежит последнее слово в Национальном совете развития - центру или субъектам федерации /в лице главных министров, составляющих более 3/4 членов Совета/, тем более, что заседания этого органа носят строго закрытый характер. Можно предположить, что во времена Неру преобладало мнение центра, однако в последние 10-15 лет в связи с приходом к власти во многих штатах оппозиционной по отношению к центру партий НСР никак нельзя рассматривать как послушную команду премьер-министра. В любом случае, с учетом узкого состава и закрытого характера НСР, этот орган в большей степени выполняет функции совета федерации по вопросам социально-экономической политики, чем верхняя палата парламен-

та - Совет штатов.

Представление об индийской федеративной системе было бы неполным без упоминания ряда других институтов и форумов. Для координации вопросов экономического развития регионов созданы зональные советы, объединяющие группы соседних штатов. Конституцией предусмотрено создание межштатного совета и комиссии по торговле между штатами. Ежегодно проводятся конференции губернаторов, главных министров штатов, главных судей высших судов, разнообразные специализированные совещания. Деловые профессиональные контакты, обсуждение общих для всей страны проблем и выработка решений "в рабочем порядке" составляют внешне неприметную, но с функциональной точки зрения эффективную систему связей, во многом нейтрализующую идейно-политические и этнорегиональные разногласия.

По сравнению с федеративным устройством высокоразвитых стран - "старых демократий" Швейцарии, США, Канады, Австралии и некоторых других - индийский федерализм отличается большей степенью централизации управления и достаточно четко выраженными чертами унитарности. Эту особенность индийской федерации нетрудно понять с учетом условий формирования Индийского Союза. Федерация возникла не договорным путем, а в результате решения Учредительного собрания, принявшего Конституцию, а это означает, что не штаты создали Союз путем добровольного объединения, а наоборот - Союз, как наследник колониальной администрации, создал автономные штаты и наделил их определенными полномочиями. Внешние условия становления федерации также были неблагоприятными в виду раздела субконтинента, начавшегося с конфликта с Пакистаном, прихода к власти коммунистов в соседнем Китае и продвижения китайских войск в сопредельные с Индией Синьцзян и Тибет. Немаловажную роль сыграло также стремление руководства страны к ускоренной модернизации посредством планового развития хозяйства и создания государственного сектора в экономике, или технократические /преимущественно экономические/ сообра-

жения целесообразности.

Установки на создание централизованной федерации в целом не вызвали осязаемого сопротивления этнорегиональных сил, и демократия федеративной системы в сущности исчерпалась территориальной реорганизацией и созданием этнонациональных штатов. Отчасти это объясняется упомянутыми причинами, обусловившими крен индийского федерализма в сторону унитарности. Однако главная причина принятия централизованной федеративной системы народами Индии и их политическими лидерами заключалась в том, что социокультурная близость народов, общность политической культуры, длительная совместная борьба против колонизаторов и формирование общеиндийской социально-политической элиты создали существенные предпосылки для становления в Индии гражданского общества или индийского народа как гражданской и социально-политической общности. С этой точки зрения Индия заметно опережала Югославию, Советский Союз и большинство афро-азиатских полиэтничных стран. Содержание национально-территориальной автономии в целом достаточно адекватно отражало уровень социокультурной, социально-политической и экономической интеграции и в то же время обеспечивало возможности для выражения и защиты интересов практически всех крупных и ряда малых народов. Конфликты между штатами и центром по поводу распределения полномочий и ресурсов, а также сепаратизм некоторых периферийных этноконфессиональных групп никоим образом не могут заслонить того факта, что тенденция к интеграции далеко превосходит центробежные силы, а федеративная система в целом соответствует уровню интеграции индийского общества. За полвека независимого развития Индия неоднократно испытывала политические, социальные и экономические потрясения, но ее федеративная система избежала серьезных кризисов и развивалась эволюционным путем, способствуя упрочению единства страны и обеспечивая долгосрочную стабильность демократической политической системы.

### Примечания

1. Число крупных народов Индии точно определить невозможно ввиду аморфности хиндиязычного ареала, население которого составляет около 1/3 жителей страны. Поэтому с уверенностью можно лишь утверждать, что в Индии имеется более десятка народов, численностью более 25 млн. человек каждый. В Европе /включая СССР/ таких народов 8, в Америке - 5, в Африке - 3.
2. Прежде всего по отношению к "хиндустанцам", составляющим не один этнос, а группу родственных народов.
3. Подробнее о языковой ситуации в Индии см. Зарубежный восток. Языковая ситуация и языковая политика. Справочник. М., 1986, с.70-168; Клоев В.И. Национально-языковые проблемы независимой Индии. М., 1978.
4. Lijphart A. Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration. N.Haven - London, 1977, p.38-41.
5. Критический обзор этих концепций см. Межэтнические конфликты в странах зарубежного Востока. М., 1991, с.46-50.
6. Наиболее полно этот круг проблем освещен в монографии: Сдасюк Г.В. Штаты Индии. М., 1981.
7. Басу Д.Д. Основы конституционного права Индии. М., 1986, с.505.

Подписано к печати

Тир. 50 экз. печ. л. 1,7

Заказ № 119

УОИ Института этнологии и антропологии АН СССР