



# Индия: как она это делает

Несмотря на проблемы, федеративная система Индии за последние 50 лет справилась со многими сложными задачами.

АШ НАРАЙН РОЙ

**Индийский** федерализм далек от совершенства. Как, впрочем, и федерализм вообще. Вспышки на почве кастовых различий и общинные бунты, уничтожение религиозных и культовых сооружений, спланированные убийства на этнической почве и недавние кампании в штатах Ассам и Махараштра против бихари, говорящих на языке хинди, свидетельствуют о наличии серьезных проблем, еще не решенных федеративной системой Индии.

Индия является страной, где люди гордятся многообразием своей идентичности. Официальное сообщество граждан страны включает более мелкие сообщества, объединенные по кастовым, религиозным, языковым, этническим и региональным особенностям и признакам. Проблемы начинаются там, где «публичные политики» заостряют акценты на этих различиях идентичности.

Между тем индийский опыт подтверждает, что федерализм обеспечивает стабильное и устойчивое движение в сторону согласия и сглаживания многообразия особенностей и расширения толерантности внутри единой страны. Это обеспечивается благодаря государственному устройству, позволяющему выражать мнения различных групп населения и разрешать конфликты и трения внутри многообразного общества.

## Высокие отметки демократии – а федерализму...?

Самым выдающимся достижением независимой Индии стало укрепление демократии. По словам английского писателя Бернарда Левина, Индия сумела сохранить «огонь демократии, несмотря на мрак окружающего мира». Левин пошел еще дальше, предположив, что «если демократия в Индии рухнет, это будет знаменовать конец демократии вообще». Возможно, такие преувеличения не могут быть высказаны в отношении индийского федерализма. Федеративная система Индии характеризуется то как «якобы федеральная», то как «федерация без федерализма», то как «союз неравных штатов». Тем не менее, Индия крепко держит в своих руках знамя федерализма, в то время как две федерации (возможно, псевдофедерации) – Советский Союз и Югославия – распались. Федерализм в Индии опроверг прогнозы многочисленных прорицателей, предсказавших распад страны и высокомерно клеймящих Индию как страну «миллиона мятежей».

Начнем с того, что Индия – это высоко централизованная феде-



Мужчина в Мумбаи принимает индусское благословение, называемое Пуджа. Конфликт между религиозными общинами еще остается проблемой для индийского федерализма.

рация. Однако рост числа региональных партий и успех федеральных правительственных коалиций придали индийскому федерализму не только новый смысл, но и новый уровень силы и жизнеспособности.

Индия добилась успехов в своей демократической и федеративной системе в большей степени благодаря завидному уровню демократии, крепкой институциональной структуре, сильному гражданскому обществу и резонирующей политической культуре. Федеративные принципы помогли Индии жить в мире с имеющимися различиями. Джон Кеннет Гэлбрейт много лет назад охарактеризовал индийскую демократию как «функционирующую анархию». В том же духе индийский федерализм может быть охарактеризован как «дружелюбный хаос».

Если люди в разных частях земного шара ищут достойную подражания модель преодоления колоссальных различий – религиозных, языковых, культурных – им следует обратить свои взоры на Индию.

## Насилие над религиозными общинами – это исключение, а не правило

Нельзя сказать, что у Индии нет своего вороха проблем. В памяти населения Индии все еще свежи воспоминания о разрушении мечети Бабри в Айодхье в 1992 году и трагедии массовой резни в Гуджарате в 2002 году. Погром в Гуджарате, устроенный тогда против мусульман, является пятном позора на движении в пользу светскости, в частности за отделение школы от церкви в Индии.

Аш Нарайн Рой – координатор международных исследований Института социальных наук, Нью-Дели.

То, что случилось в Гуджарате, является не только варварским насилием над религиозными общинами, но и спланированной попыткой уничтожения источников существования мусульман. Правительство Нарендры Моди не только не обеспечило временными пособиями пострадавших от беспорядков, но и попыталось сорвать судебные процессы. Недавно Верховный суд Индии заблокировал судебные процессы по десяти наиболее важным делам, связанным с насилием, выведя прохождение этих судебных процессов за пределы штата Гуджарат.

Именно таким образом он отреагировал на обращение национальной комиссии по правам человека, в котором говорилось, что справедливый суд в данном штате невозможен. Некоторые фундаменталисты из числа хинди пытаются направить индийскую политику в опасном «общинном» направлении. Им удалось добиться некоторого успеха в Гуджарате.

Однако, как показывают события, повторить гуджаратский эксперимент где-либо еще им не удалось. Индия в целом является светским государством. Государственные учреждения, правосудие, пресса и гражданское общество остаются по своей сути светскими. Светскость представляется неизбежным уделом Индии.

Однако в стране, конечно же, еще много случаев конфликтов на этнической почве.

Один из таких инцидентов произошел на северо-востоке страны. Различные слои населения, почувствовав себя обойденными в процессе развития, заявили об утрате своей веры в индийское государство через участие в военизированных движениях. Проблемы на северо-востоке страны, и особенно в таких регионах, как Джамму и Кашмир, накапливались слишком долго, превращаясь в гноящуюся рану. По сути своей это был протест против сложившейся веками крепостной зависимости, против неумелых политиков и неэффективной модели развития, недовольство неумелыми действиями правительства и интервенцией извне.

Конфликт в Кашмире между Индией и Пакистаном можно рассматривать не столько как территориальный спор, сколько как спор диаметрально противоположных моделей управления: теократии против светскости. Выборам в Кашмире в 2002 году, признанным западными наблюдателями свободными и справедливыми, предшествовал долгий путь, подорвавший веру людей в политическую систему. Однако было бы наивным предполагать, что для решения кашмирской головоломки достаточно лишь одних выборов.

## Бельгия: эволюция к федерализму

*Жоан Пуарье, интервью для Форума Федераций*

Бельгия изначально не планировала введение у себя федерализма. Нельзя также сказать, что в один прекрасный день политики решили, что они должны трансформировать Бельгию в федерацию. Это происходило постепенно в течение более или менее 30 лет.

При трансформировании унитарного государства в федерацию происходит определенное ограничение власти центра и падение престижа людей, находившихся во власти в центре, т. к. федерализм предполагает разделение власти. Именно по этой причине существовало определенное сопротивление. Были также опасения, что трансформация унитарного государства в федеративное может привести к хаосу и сепарации.

Бельгия небольшая страна с населением чуть более 10 млн. человек. Около 60 процентов населения говорит на нидерландском языке и проживает на территории, называемой фламандской частью. И около 30 процентов живет на юге. Брюссель является наиболее сложным по структуре населения – это анклав во Фландрии с множеством разных лингвистических групп. Большинство населения Брюсселя говорит в настоящее время на французском языке, хотя брюссельцы представляют собой мультикультурное сообщество.

Это очень сложное сообщество – страна, которая большую часть своей истории была под иностранным господством и стала независимой в 1830 году. В то время большинство населения говорило на различных диалектах фламандского языка, очень близкого к нидерландскому, однако элита говорила на французском языке, а институты власти следовали более или менее французским традициям и были сильно централизованными. Правительство было в руках франкоговорящей элиты независимо от того, какова она по происхождению. Большинство же населения, оказалось говорящим на фламандском языке, но это не отразилось на органах власти страны. Постепенно возникло движение за использование фламандского языка в органах власти, а также движение за отражение многообразия страны при формировании центральных институтов власти.

Это привело к некоторому компромиссу в унитарном государстве. Было официально признано использование фламандского языка в определенных властных институтах, но вскоре постепенно пришло понимание, что этого недостаточно. Следствием было преобразование страны в государство с более федеративной структурой, с разделением властных полномочий между разными уровнями власти, ответственными за решение различных задач. Представители в разные уровни власти были избраны напрямую населением на демократической основе, что придало им легитимность.

Основное преимущество федерализма для граждан Бельгии заключается в том, что власть становится ближе к решению проблем сложного, многообразного сообщества. Это означает, что если фламандцы и французы используют различные языки, имеют отличные друг от друга культурные потребности и хотят продвигать свою собственную образовательную систему, то они могут это делать.

Для граждан это означает определенную степень приближения власти к ним, что позволяет, например, небольшой немецкой общине в Бельгии иметь собственный парламент, чтобы принимать решения в области культуры и образования. Собственные парламенты имеют также фламандская и французская общины.

К настоящему времени концепция федерализма доведена практически до каждого гражданина. Они понимают, что живут в системе, где власть разделена, где они будут иметь правительство фламандской общины, правительство французской общины, а также федеральное правительство.

---

*Жоан Пуарье – юрист в области конституционного законодательства, работает в Центре публичного права Свободного Университета в Брюсселе. Она специализируется в сфере сравнительного федерализма и межправительственных отношений.*

## Языковая гармония

Опыт Индии в решении языковой проблемы является скорее позитивным и может быть поучительным для других. Языковая проблема в 50-е и 60-е годы прошлого столетия угрожала распадом индийского государства. Из-за языковой проблемы Индия оказалась на грани гражданской войны. Первое явно направленное на распад страны движение появилось в Тамил Наду как ответная реакция на навязывание языка хинди. Однако индийское государство признало важность региональных языков и проявило чуткость в отношении языкового национализма. Когда индийские штаты были реорганизованы по лингвистическому принципу, некоторые опасались, что это приведет к дезинтеграции страны. Страхи оказались беспочвенными. И сегодня язык в целом не является большим вопросом.

Индийский федерализм, конечно, все еще проходит испытательный срок. Но ему уже не угрожает война.

Накопленный опыт подтверждает, что федерализм в Индии – это не тихая заводь, как когда-то считалось. Эпоха однопартийной гегемонии, или так называемой «Системы Конгресса», прошла. Партия Конгресса, доминировавшая как колосс на индийской политической сцене и отвечавшая за централизацию власти, сейчас утратила значительную часть своей властной базы. Поражение этой партии на парламентских выборах в ноябре 2003 года в четырех из пяти штатов – Мизорам, Раджастан, Мадхья Прадеш и Чхаттисгар – разрушило надежды Партии Конгресса, старейшей ведущей партии в Индии, взять власть в свои руки на состоявшихся в 2004 выборах в федеральный парламент.

Трансформация Индии от однопартийной системы к многопартийной способствовала укреплению федерализма. Сейчас страной управляет коалиционное правительство – Национальный Демократический Альянс, возглавляемый ориентирующейся на националистический принцип партией хинди Бхаратъя Джаната Парти (БДП), получившей большинство голосов на выборах в Ассамблею во многом благодаря своей способности возглавить большую коалицию из 20 разрозненных партий.

Партия Конгресса понесла значительные потери из-за своих колебаний в вопросе создания коалиционного правительства и склонности к однопартийному правлению. Индия, континентальная страна, уже сама по себе является коалицией. Коалиционные правительства лучше отражают потребности полиэтнического населения страны и стремление к сохранению этого многообразия.

В течение ряда лет Индия переживала молчаливую, а возможно и не такую уж молчаливую, революцию. Так называемые низшие касты, некогда называвшиеся «неприкасаемыми», промежуточные касты, крестьянство и региональные партии страны стали новой реальной силой. Сегодня все эти группы участвуют в дележе национального пирога. Далиты (представляющие, согласно индийской конституции, внесенную в список касту неприкасаемых) и набравшие незначительное большинство на выборах группы стали мощным независимым фактором в индийской политике. Это, по словам бывшего премьер-министра В.П. Сингха, «отражает перемены в самой грамматике индийской политики».

## Новое поколение политических партий

Новое лоскутное одеяло, составленное из региональных партий, способствовало большему признанию индийского федерализма. Выступавшие ранее как силы дезинтеграции, региональные партии теперь играют новую роль в индийской системе правления. Последние трое парламентских выборов – в 1996, 1998, и 1999 годах – изменили представление о региональных партиях, когда те стали важными игроками в деле создания коалиционных правительств в Нью-Дели.

Федеральное правительство Объединенного Фронта (1996–1998) задало тон в деле радикального сдвига во властных отношениях между центром и штатами. Оно призвало к альтернативной системе управления, основанной на федерализме, децентрализации, ответственности, равенстве и социальной справедливости. Оно заложило основу для более широкой передачи штатам властных полномочий и автономии.

Коалиция сил Национального Демократического Альянса в Нью-Дели, возможно, и не делала главный упор на федерализме, но ее успехи побудили аналитиков и практиков федерализма говорить о «сильных штатах, мягкой центристской структуре», «реальном федерализме», «бюджетном федерализме», «кооперативном федерализме». Эти и схожие с ними формулировки получили широкое распространение в государственной политической терминологии. Федеральное правительство еще имеет силу, но его влияние убывает, также падает его авторитет. Сейчас оно вынуждено идти на переговоры там, где когда-то шло напролом. Столицы некоторых штатов – Бангалор, Хайдарабад и Мумбаи – проявляются как виртуальные параллельные центры власти. Мировые лидеры, посещающие Индию, не могут позволить себе исключить эти столицы из графика своего пребывания в стране. А индийские лидеры, такие как премьер-министр штата Андхра Прадеш Чатдрабабу Наиди, являются завсегдатями Мирового экономического форума в Давосе.

## Власть для простых людей

Наиболее заметным положительным развитием в практике индийского федерализма стало появление третьего уровня власти, местных «панчайотов». Этот относительно новый орган получил широкое распространение и способствовал укреплению демократических основ в стране.

Сегодня более трех миллионов индийцев избираются каждые пять лет на места в панчайоты, причем один миллион мест по конституции закреплен за женщинами. Большое число групп и общин, исключенных ранее из процесса принятия решений, теперь участвуют в нем. Каждый штат стал, в известном смысле, субъектом федерации, состоящим из трех отдельных уровней административных единиц – районов, городских кварталов и деревень.

Органы власти на уровне деревень, городских кварталов и районов еще не стали полноценными органами местного самоуправления, однако они существенно изменили состав индийских политиков и оказывают ощутимое воздействие на власть. С появлением «панчайотов» (на хинди – «местное самоуправление») власть на местах вышла из-под исключительного контроля центрального правительства и правительств штатов. На деле управление осуществляется вдали от правительства. Сегодня власть в Индии гораздо глубже, шире и более взаимосвязана, чем когда-либо прежде. Соответственно, и федеративная система Индии сейчас является более крепкой, поскольку все большее и большее число людей связано с ней, взаимодействуют с ней, управляют ею и улучшают ее.

На первый взгляд эта трансформация менее видна, чем источники явных достижений, которые в конечном итоге внезапно могут стать причиной коллапса. Панчайоты начали круто менять если не все, то некоторые функции контроля сверху, которые по традиции присущи крепким индийским штатам.

Федеративная демократическая структура, как показывает индийский опыт, оказалась жизнеспособной и готовой противостоять стрессам и напряженности, появляющимся в результате различных и зачастую противоречивых требований. Индия не смогла бы стать такой, как сейчас, если бы она не была федеративным государством.

