
ОБОЗРЫ НАУЧНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И РЕЦЕНЗИИ

УДК 341, 342

DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.07

СКУРКО Е.В.¹ ФЕДЕРАЛИЗМ В АЗИИ

Аннотация. Сегодня федерализм в Азии называют «доминирующей политической валютой»; к нему серьезно относятся как Индонезия, так и Филиппины, Непал и Пакистан, Шри-Ланка, Малайзия, а также многие другие государства. XXI век называют «веком федерализации в Азии». В обзорной статье представлены новейшие работы по проблемам федерализма на Азиатском континенте, примеры истории и особенности современного федеративного строительства в Индии и Пакистане, «квазифедерализма» в Китае.

Ключевые слова: формы государственного устройства; федерация; федерализм; федерализация; Индия; Пакистан; Китай.

SKURKO E.V. Federalism in Asia

Abstract. Federalism is now called the «dominant political currency» in Asia: both Indonesia and the Philippines, Nepal and Pakistan, Sri Lanka and India, as well as many others, take it seriously. The 21 st century is called the «century of federalization in Asia». The review article presents the latest research on the problems of federalism on the Asian continent, historical examples and features of the modern federal structure of India and Pakistan, «quasi-federalism» in China.

Keywords: forms of government; federation; federalism; federalization; India; Pakistan; China.

¹ Скурко Елена Вячеславовна, старший научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН, кандидат юридических наук.

Для цитирования: Скурко Е.В. Федерализм в Азии // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. 4: Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 91–103. – DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.07

Введение

К федерализму в Азии сегодня проявляют интерес этнически разнообразное государства, в том числе унитарные – Индонезия и Филиппины. Эта форма государственного устройства территории была принята маоистами (Maoists) в Непале. Пакистан приступил к почти революционной передаче полномочий провинциям с принятием 18-й поправки к Конституции (1973) в 2010 г. Шри-Ланка преобразовала свой парламент в Учредительное собрание для обсуждения вопроса о федерализации. В Мьянме в 2018 г. состоялась Панглонгская конференция (Panglong conference) – вторая после 1947 г. – для улучшения положения этнических меньшинств. В 2016 г. Индия провела крупную реформу множества косвенных налогов на производство, продажу и потребление товаров и услуг (Good and Services Tax – GST), названную «фискальным федерализмом», и учредила Совет GST в качестве федерального органа. Не случайно, как отмечает в предисловии к коллективной монографии «Федерализм в Азии: Индия, Пакистан, Малайзия, Непал и Мьянма» ее редактор и автор Харихар Бхаттачарья, «XXI век исследователи называют “веком федерализации в Азии”» [2, р. 1–2].

«Гибридный федерализм» государств Азии. Федерация как сложное государственное образование предполагает совместное управление для реализации общих целей и самоуправление на региональном уровне для осуществления конкретных задач в этнически разнообразных обществах. Все чаще такой федерализм воспринимается как модульное политическое объединение (modular political association) в эпоху после окончания холодной войны, постсоветского периода и глобализации [ibid].

С ростом осознания многочисленных недостатков национального государства как централизованного политического института, монополизирующего все формы лояльности и стремящегося поглотить все идентичности, идея федерализма вновь привлекает внимание ученых, а также лиц, формирующих мнение

политиков, сообщества. Сегодня многие лидеры этнических движений требуют федерализации существующей государственной структуры как важного шага на пути к сохранению идентичности, признанию, автономии и политическому единству. По мнению Х. Бхаттачарья, распад социалистических федераций в бывшем Советском Союзе (СССР) и Восточной Европе скорее укрепил, чем ослабил аргументы в пользу федерализма в постсоветских государствах. Учитывая этот новый глобальный акцент на федерализме, различные сохранившиеся после Второй мировой войны и постколониальные федералистские тенденции в Индии, Пакистане и Малайзии, а также появление федераций «третьего поколения» в Непале и Мьянме приобретают дополнительное значение. Здесь проживают многочисленные этнорегиональные и этнонациональные группы с самоидентификацией [2, р. 2–3].

Во многих странах Азиатского континента федерализм был воспринят как идея и институт на волне британского колониализма, как метод эффективного политического контроля и управления в условиях социального и культурного многообразия. К таким странам, например, относятся: Индия – преимущественно индуистская страна с большим числом представителей других конфессий среди своего населения; Непал – в основном индуистский; Пакистан и Малайзия – мусульманские страны; Мьянма – буддийская. Но все они – как и другие азиатские страны, отличаются высокой степенью этнорегионального и национального многообразия и конфликтов, часто граничащих с сепаратизмом. В 1965 г. парламент Малайзии исключил Сингапур из состава федерации, в 1971 г. Пакистан потерял Восточный Пакистан, который обрел независимость и стал называться Бангладеш. В отличие от этих стран, Индия до сих пор не сталкивалась с какой-либо территориальной дезинтеграцией, хотя такие угрозы были реальны в течение длительного времени, начиная с 1960-х годов, но последовательная реорганизация ее территории путем создания новых федеративных единиц позволила решить большинство вопросов сепаратизма и территориальной дезинтеграции. Однако проблемы сепаратизма все еще актуальны в Пакистане, Мьянме, некоторых других азиатских государствах [ibid].

Известно, что учреждение федерации в многонациональных странах недостаточно: решающее значение имеет соответствие

институтов федерализма запросам государства. Порой федеральные институты создаются из наилучших намерений, однако есть примеры распада федераций. То есть федерализм сам по себе не является гарантией стабильности и эффективности государства. В действительности причина заключается не столько в самом федерализме, сколько в ошибках и неуместности форм его применения. Не существует «идеальных институтов» федерализма. Поиск идет путем проб и ошибок. Федерализм – это не готовый универсальный проект: институциональные меры по федерализации могут и должны варьироваться в зависимости от конкретных условий и никогда не являются «абсолютными». Тем не менее, утверждает Х. Бхаттачарья, поскольку федерализм требует разделения властей на многих уровнях, – он по своей сути демократичен [2, р. 3].

Баобан Хэ, Лора Эллисон-Ройманн и Майкл Брин в своей книге «Сравнительный федерализм в Азии: демократия, этничность и религия» задаются вопросом: следуют ли азиатские страны западным моделям федерализма – либо это некие «гибридные варианты»? Каким образом такие факторы, как демократия, религия, этничность и разнообразие в целом влияют на выбор модели федерализма? [3, р. 1]. При ответе на эти и другие вопросы надо принимать во внимание тот факт, что государства Азии при выборе пути и форм федерализации были вынуждены иметь дело с уникальными историческими контекстами, высоким уровнем религиозного и этнического многообразия внутри стран, существенным представительством и влиятельностью субнациональных групп, их уровнем экономического развития, прошлого и действующего типов государственных политических режимов и других обстоятельств. Поэтому, в то время как условия и обстоятельства жизни в государствах Азии существенно различаются между собой, общим для них становится выбор в пользу «гибридного» федерализма, т.е. соединения централизации и децентрализации, учета интересов коренного населения, его потребности в федерализации, сочетании этнических и территориальных принципов построения федерации. Общий интерес вызывает влияние федерализации на (потенциальные) этнические конфликты и сепаратизм [ibid].

В исследованиях по федерализму, подчеркивают авторы, в основном принята формальная классификация государств по принципу их соответствия определенным атрибутам федерации,

стандартным структурам, свойственным таким федеративным государствам, как США, Канада, ФРГ, Австралия. Этот подход – общий для западных сравнительно-правовых исследований федерализма – сфокусирован на институционализации федеративного устройства, в отношении которой та или иная страна относится к определенной модели федерации. Классические формы федерализма, например, в США или Австралии, основаны на принципе территориальности, в то время как формы федерализма, встречающиеся в государствах Азии, отличает этническое своеобразие [3, р. 5].

Дихотомия между территориальным и этническим федерализмом, подчеркивают Б. Хэ, Л. Эллисон-Ройманн и М. Брин, создает интеллектуальное препятствие как для развития исследований «азиатского федерализма», так и для его учреждения и функционирования на практике. Чтобы его преодолеть, исследователи предлагают гибридный подход. Гибридный федерализм сочетает подходы этнического и территориального федерализма, который не только эмпирически прослеживается на Азиатском континенте, но и представляет высокую ценность для меньшинств, проживающих в азиатских странах, которым свойственен высокий уровень многообразия.

Понятие гибридного федерализма позволяет охватить вариации федераций в странах Азии, анализировать случаи, которые не подпадают под представления западного либерального территориального федерализма или его многонационального (этнического) варианта. Представления о гибридном федерализме отражают баланс между территориальным и этническим подходами, позволяют оптимизировать поиск «единства в многообразии», т.е. выстраивать национальное единство, предоставляя значительную автономию этнически отличным субнациональным регионам [3, р. 5–6].

Анализ случаев сецессии Пакистана от Индии, Бангладеш от Пакистана, Сингапура от Малайзии, а также озабоченность Шри-Ланки, Мьянмы, Индонезии и Китая сохранением единства в ущерб федерализации, показывает важность правильного принятия решения – пойдет ли государство на федерализацию или не будет реагировать на запросы об этнической или региональной автономии. Например, в Индонезии федерализм оценивался как

антинациональный проект, который позволил голландцам восстановить контроль над страной после капитуляции Японии [3, р. 6–7].

Тем не менее недавние исследования, как отмечают Б. Хэ, Л. Эллисон-Ройманн и М. Брин, показали, что федеральные меры по обеспечению региональной автономии были с успехом приняты в ряде стран. Многие страны Азии характеризуются очень древним социальным и культурным многообразием, основанным на языке, религии, племенных общинах коренных малочисленных народов, региональных или других этнических признаках. Однако отсутствие адекватных институциональных механизмов учета такого разнообразия в политических системах Азии приводит к тому, что этническая напряженность и возникающие в результате конфликты становятся все более серьезной проблемой для политического единства и управления.

Исследователи предлагают еще один вариант «классификации» федераций в Азии. Так, Индия, Пакистан, Малайзия рассматриваются как «постколониальные федерации» с их общими проблемами государственного строительства путем национальной интеграции; а, например, Непал и Мьянма определяют как федерации «третьего поколения». Непал после Гражданской войны (маоистской революции) 2006 г. принял Конституцию федеративной демократической республики с трехуровневой федеративной структурой, имеющей ярко выраженную инклюзивную направленность. Особенности федерализма в Мьянме связаны с историческими обстоятельствами: Мьянма находилась под контролем британцев (1825–1842), а также Японии (1942–1947), позже снова перешла под контроль Великобритании (1947–1948) после Второй мировой войны; затем власть в стране была передана националистам; в период 1948–1962 гг. Мьянма была парламентской демократией; в 1962 г. власть перешла к военным, которые приняли социалистическую модель с сильной централизацией власти. После многих десятилетий военной диктатуры в 2008 г. была принята новая конституция, предусматривающая создание «союзного» типа и сильно централизованной федерации, которая до настоящего времени не была реализована на практике [2, р. 1–2].

Индия. В 1858 г., когда управление Индией полностью перешло к Ост-Индской компании, в стране существенно усилилась централизация власти: колониальное правительство было настоль-

ко централизованным, насколько это было возможно [2, р. 64–65]. В качестве реакции стало развиваться движение за политико-правовую реформу, децентрализацию и «индианизацию» администрации в Индии. Результатом стал Закон 1919 г., который определил компетенцию министров, подотчетных избранным законодательным органам провинций. Хотя исследователи не склонны рассматривать этот Закон как некую «деволюционную меру», он стал шагом в направлении федерализации страны [2, р. 65].

Колониальным мотивом, стоявшим за процессами федерализации в Индии, было стремление сохранить «единство» так называемых «двух Индий» – Британской Индии, состоявшей из 11 провинций под ее прямым управлением, и около 560 княжеских автократий, разбросанных по всей Индии, – под единой политической властью. Эти 560 княжеств «второй Индии» существенно различались между собой по размерам, этническому и расовому составу населения, занимая около двух третей территории Индии и составляя в совокупности около четверти населения страны. Правителями княжеств были индуисты, мусульмане и сикхи. Все они без исключения были абсолютно лояльны британскому колониализму в Индии [2, р. 65].

Закон о правительстве Индии 1935 г. (The Government of India Act, 1935), принятый парламентом Великобритании, впервые предусматривал создание «федерации» для Индии; однако он был реализован лишь частично, в основном на уровне провинций, после 1937 г. Закон предусматривал создание федерации, в которой провинции и индийские штаты были бы объединены в единое целое. Полномочия были распределены между провинциальными и центральными законодательными органами, а действовавшее правительство Индии взяло на себя роль федерального правительства по отношению к правительству провинций.

Разделение полномочий было осуществлено между федеральным, провинциальными и совместными предметами ведения. Исполнительная власть на федеральном провинциальном уровнях была возложена на генерал-губернатора, который действовал от имени Короны и управлял вопросами, касающимися обороны, внешних сношений, вопросов племен и др. Поскольку федерация по Закону 1935 г. в полной мере так и не была создана, старые ко-

лиональные органы и законодательство продолжали действовать вплоть до обретения Индией независимости [2, р. 66–67].

План действий Кабинета министров (The Cabinet Mission Plan) 1946 г. стал последней британской колониальной институциональной мерой, направленной на формирование государственного устройства Индии на этапе бурного послевоенного стремления Индии к независимости. В Плате прослеживалась обеспокоенность тем, что «меньшинство» мусульманских общин в объединенной Индии будет ущемляться «индуистским большинством». В результате План полностью воспринял требование Мусульманской лиги о создании Пакистана, состоящего из провинций Пенджаб, Синд, Северо-Западная граница, Британский Белуджистан и Бенгалия и Ассам [2, р. 69].

План действий Кабинета министров горячо обсуждался политическими партиями Индии, каждая из которых так или иначе представляла различные общины страны. Предложение Плана о «Союзе» ('Union') со «слабым центром и сильными провинциями» не нашло поддержки у Индийского национального конгресса (ИНК). В конце концов 14 августа 1947 г. Индия с неизбежностью пришла к разделу с Пакистаном [2, р. 70].

Отказ ИНК от британских колониальных проектов федерализации в пользу своих собственных альтернативных планов, включение их в повестку дня национально-освободительных движений и «федеральная реорганизация» самой партии подготовили основу для последующего конституционного закрепления федерализма в Индии, вовлечения населения в борьбу за независимость страны и деколонизацию [2, р. 70].

Приверженность ИНК этнолингвистическому федерализму в Индии отразилась в следующих принципах: общественное мнение является определяющим фактором при определении языкового перераспределения; учет разнообразия культуры, традиций и литературы, другими словами – особой этнолингвистической идентичности; самоопределение народов – как для Индии в целом, так и для этносов и народностей, ее населяющих [2, р. 75].

Пропагандируемый ИНК принцип самоопределения даже небольших национальных языковых групп в рамках федерализма отождествлялся ИНК с этнолингвистическим федерализмом и са-

моопределением, пробуждением «политическогно сознания» этих групп в разлитчных частях Индии [2, р. 75–76].

В современных исследованиях принято считать, что федеративное устройство Индии имеет глубокие корни и было неотделимо от ее государственности и демократии.

Пакистан. В отличие от Индии, где федерализм рассматривался «национальным наследием», Пакистан как федерацию пытались построить как «сильное государство, основанное на тройственном принципе: одна нация, одна культура и один язык». Предполагалось, что Пакистан должен был стать родиной мусульман Британской Индии с языком урду [2, р. 86]. Пакистанское правительство провозглашалось федеральным, с ключевыми полномочиями в вопросах обороны и иностранных дел. По сути, пакистанский федерализм – по инерции – стал продолжением борьбы за федерализацию, которую вели мусульманские организации в Индии до отделения Пакистана [ibid].

С момента своего создания в 1947 г. Пакистан встал на путь федерализации. Будучи изначально разделенным на Восточный и Западный Пакистан, где каждая часть обладала значительной автономией, централизация в государстве со временем существенно усилилась из-за военного правления, – что, в результате, привело к распаду страны и образованию независимого государства Бангладеш в Восточном Пакистане в 1971 г. [5, р. 63].

Конституция 1973 г. провозгласила Пакистан федеративной парламентской республикой, власть в которой распределена между федеральным правительством (Исламабадом) и четырьмя федеративными единицами – Синдом, Северо-Западной границей, Пенджабом и Белуджистаном, а также федеральной столицей Исламабадом. Совет по общим интересам был создан с целью разрешения спорных вопросов между центральным правительством и правительствами провинций [5, р. 64].

Основными федеративными характеристиками, согласно Конституции Пакистана, являются:

– Пакистан – федеративная республика, состоящая из: (а) четырех провинций – Белуджистан, Северо-Западная граница, Пенджаб и Синд; (б) столичная территория Исламабад (как федеральная столица); и (с) территории племен федерального управления (FATA).

– двухпалатный федеральный парламент: Национальная ассамблея (народная палата в составе 200 членов) и Сенат (верхняя палата в составе 63 членов) с равным представительством от четырех провинций (по 14 членов от каждой), пять – избираемые от ГАТА, двое – от федеральной столицы, назначенные президентом;

– президент избирается членами парламента на совместном заседании сроком на пять лет в качестве главы государства и символа единства республики;

– в каждой провинции президент назначает губернатора;

– в ассамблеях провинций предусмотрены квоты для представителей религиозных или иных меньшинств: одно – для Белуджистана; два – для Северо-Западной границы; три – для Пенджаба; два – для Синда;

– урду – государственный язык Пакистана; английский язык может использоваться в официальных целях; ассамблеям провинций разрешено использовать языки провинций в дополнение к государственному языку [2, р. 94–95].

Развитие федерализма в Пакистане сопровождалось претензиями к федеральному центру в случае, если он посягает на конституционные права провинций, особенно в финансовой и административной сферах. Провинции последовательно выступали за предоставление себе большей автономии и более существенной доли ресурсов. Эти требования были учтены в 18-й поправке к Конституции, принятой в 2010 г., согласно которой значительно расширены полномочия, предоставленные провинциям. Поправка способствовала усилению контроля над природными ресурсами и расширению влияния властей провинций в сфере образования и здравоохранения. Кроме того, была усилена роль Совета по общим интересам (СЦИ) принимать решения уполномоченного, становились обязательными для всех заинтересованных сторон.

Несмотря на эти реформы, федерализм остается важнейшим и остро обсуждаемым вопросом в Пакистане, который сосредоточен вокруг баланса между федеральным правительством и провинциями [6, р. 64].

Китай. В научной литературе активно обсуждается квазифедерализм в Китае. В 1910–1920-е годы в Китае развивалось движение за федерализацию страны, ставшее продолжением распространенного в поздний период правления династии Цин движения

за местное самоуправление. Эти движения внесли существенный вклад в политическую реформу и государственное строительство в Китае. Кроме того, учреждение законодательных собраний в провинциях в последние годы правления династии Цин институционализировало растущие попытки расширить местное самоуправление. Смерть Юань Шикая в 1916 г. усугубила политическую и военную раздробленность. Многие военные авторитеты, особенно на юге страны, не только устанавливали свои режимы на местах, но и выступали за автономию провинций.

В целях поддержать автономию провинций и реализовать идею китайской федерации Чжан Тайянь в 1920 г. предложил концепцию под названием «федеративное самоуправление». Этот посыл послужил катализатором китайского федералистского движения, а сам термин «федеративное самоуправление» приобрел популярность, среди сторонников федерализации в Китае [1, р. 1–5].

Сегодня, по мнению Мин Сун Куо, власти Китайской Народной Республики с осторожностью относятся к обсуждению темы федерализма. Вместе с тем в стране идет определенное переосмысление распределения властных полномочий, в частности обсуждаются проблемы конституционного статуса Гонконга, т.е. элементы федерализма, считает автор, в действительности существуют в Китае, однако эти элементы практически незаметны, поскольку отношения между материковым Китаем и Гонконгом развиваются в противоположном направлении. Такая динамика отношений отчасти связана с «антифедеральной идеей», ставшей стереотипом, оформившимся под влиянием исторического опыта Китая в области федерализма. Согласно этой идее, «намекы» на федерализм в Конституции «материкового» Китая отнюдь не являются мостом к созданию полноценной китайской федерации, а являются лишь инструментальными и переходными. «Антифедеральная идея» в Китае отражает представление о том, что территориальное деление страны должно быть переосмыслено в стремлении к однородности государственной территории. Более того, под влиянием западных правовых концепций, по мнению специалистов, в китайской политико-правовой мысли укрепляется представление, что федерализм – это путь к ослаблению и разделению страны [4, р. 510].

Тем не менее на практике, отмечает автор, в КНР зачастую применяются методы управления, свойственные федеративным государствам. В литературе можно встретить термин «квазифедерализм», когда речь идет, например, о подходах, применяемых в КНР в вопросах борьбы с изменениями климата. Так, в Китае, по мнению исследователей, принята квазифедеративная система борьбы с изменением климата, включающая пять механизмов: систему целевой ответственности; оценку продвижения местных должностных лиц по службе, исходя из результатов их природоохранной деятельности; налоговые льготы; централизованную систему контроля за экологией и охраной окружающей среды; участие общественности [4, р. 510–511].

Квазифедералистская система управления борьбой с изменением климата в Китае включает централизованное принятие решений, оценку и надзор и децентрализованную систему исполнения на местах. По мнению специалистов, такой подход свидетельствует об «экологическом федерализме», проявляющемся в экспериментировании с инновационными решениями проблем, связанных с климатическим кризисом, и содействии реализации соответствующей политики на местах. Недостатком подхода можно назвать высокую разрозненность форм исполнения и (экологической) политики на местном уровне управления. Тем не менее в целом китайский экологический квазифедерализм, предполагающий передачу полномочий в рамках централизованного формирования общей государственной политики, демонстрирует эффективность в области управления климатом, хотя и имеет некоторые недочеты [6, р. 86].

Заключение

Анализ проблем федерализма в Азии демонстрирует высокую актуальность проблем федерализации на современном этапе для многих, в особенности крупных и неоднородных по этнонациональному составу, государств. Опыт федерализации не всегда успешен, поскольку нередко приводит к распаду государств (напр., Пакистан). Поэтому многие из современных государств Азии относятся к вопросу федерализации весьма сдержанно. Особенный интерес, однако, представляет КНР, поскольку, формально

отвергая идеи федерализации на современном этапе, в политико-правовой практике и правовой системе КНР применяются методы и подходы в развитии законодательства, свойственные федеративным государствам.

Список литературы

1. Guo V.X. Conceiving an Alternative: The Ideological Underpinnings and Political Blueprints of Chinese Federalism // *Journal of Chinese History*. – 2024. – March. – P. 1–26. – URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-chinese-history/article/conceiving-an-alternative-the-ideological-underpinnings-and-political-blueprints-of-chinese-federalism/606BACEA529FF52C13E715F0126CE6F5> (дата обращения: 12.04.2024).
2. *Federalism in Asia: India, Pakistan, Malaysia, Nepal and Myanmar*. – 2 nd ed. / by Harihar Bhattacharyya. – Abingdon, Oxon: Routledge, 2021. – XII + 246 p. – DOI: 10.1080/13597566.2020.1858812
3. He B., Breen M.G., Alison-Reumann L. *Comparative Federalism in Asia: Democracy, Ethnicity and Religion*. – 1-st. ed. – Abingdon, Oxon: Routledge, 2023. – 212 p. – DOI: 10.4324/9781003346784
4. Kuo M.-S. The Path Towards Sovereign Territory: Reading China’s (Anti)Federal Idea against its Modern Territorial Constitutional Imaginary // *International Journal of Constitutional Law*. – 2023. – Vol. 21, N 2. – P. 510–533. – URL: <https://typeset.io/papers/the-path-towards-sovereign-territory-reading-chinas-anti-72ui4zyd?ysclid=lwezlj0b9c879220136> (дата обращения: 12.04.2024).
5. Tahir M., Askari M.U., Jatoi S.A. The Federalism in Pakistan within Constitutional Frameworks // *Journal of Social Sciences*. – 2023. – Vol. 3, N 1. – P. 63–71. – DOI: <https://doi.org/10.36755/khaldunia.v3i1.77>
6. Yi H., Cao S. Climate Governance and Quasi-Federalism in China // *Climate Governance and Federalism: A Forum of Federations Comparative Policy Analysis* / ed. A. Fenna, S. Jodoin, J. Setzer. – Cambridge, 2023. – P. 86–108. – URL: <https://www.cambridge.org/core/books/climate-governance-and-federalism/climate-governance-and-quasifederalism-in-china/EABD456BCFF37F24455ED5367E634A03> (дата обращения: 12.04.2024).