
УДК 342

DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.13

АЛФЕРОВ О.Л.¹ Рецензия на книгу: БХАТТАЧАРЬЯ Х. АСИММЕТРИЧНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В ИНДИИ: ЭТНИЧЕСКАЯ ПРИНАДЛЕЖНОСТЬ, РАЗВИТИЕ И УПРАВЛЕНИЕ
ALFEROV O.L. Book review: Bhattacharyya H. Asymmetric Federalism in India: Ethnicity, Development and Governance. – 2023. – 219 p.

Ключевые слова: Индия; федерализм; асимметричный федерализм; «политика признания»; штаты; субштаты; этническая идентичность.

Keywords: India; federalism; asymmetric federalism; «recognition policy»; states; sub-states; ethnic identity.

Для цитирования: Алферов О.Л. [Рецензия] // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер.: Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 158–167. – Рец. на книгу: Бхаттачарья Х. Асимметричный федерализм в Индии: этническая принадлежность, развитие и управление. = Bhattacharyya H. Asymmetric Federalism in India: Ethnicity, Development and Governance. – 2023. – 219 p.
DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.13

Книга Харихара Бхаттачарья, профессора политологии Бурдванского университета, Индия, соредактора журнала «Верховенство закона и организация государства в Азии: мультикультурный вызов»), вышла в свет в рамках серии «Федерализм и международные конфликты».

В предисловии к данной монографии отмечается растущий объем научной литературы из разных стран мира об использова-

¹ Алферов Олег Леонидович, ведущий редактор ИНИОН РАН.

нии федерализма и территориальной автономии для разрешения этнических, культурных, языковых конфликтов и конфликтов идентичности. В центре внимания находится также «политика признания», которая заняла свое место в современных дискуссиях в западной либеральной теории, особенно в области мультикультурализма, коммунитаризма и гражданства.

Исследование Х. Бхаттачарья посвящено индийскому федерализму, в основном – асимметрии федеративного устройства Индии. В нем всесторонне рассматривается эффективность федеративной государственности в разрешении этнических конфликтов, защите этнической идентичности и обеспечении развития и управления. Автор показывает, что индийский федерализм не совершенен и все еще находится в стадии становления.

Асимметричный федерализм в Индии, как и федерализм в целом, столкнулся с проблемами с начала неолиберальных реформ в этой стране, в частности, с 2014 г., когда к власти в стране пришел Национальный демократический альянс (National Democratic Alliance, NDA). Федеральная асимметрия усилилась после отмены в 2019 г. ст. 370 Конституции Индии, которая понизила статус штата Джамму и Кашмир до статуса союзной территории с меньшей территорией, не обладающей никакой автономией.

Наиболее серьезным вызовом федерализму и асимметричному федерализму стала радикальная трансформация командной экономики в рыночную, начавшаяся с 1990-х годов. И все же большинство институтов федерализма и асимметричного федерализма в Индии были созданы во времена господства в экономике «социалистического» государственного сектора, и различная финансовая помощь асимметричным штатам была более понятна в рамках упомянутой политической экономики.

Процесс институциональных реформ шел полным ходом с начала 1990-х годов. Сформированная в 2004 г. крупнейшая партия – Индийский национальный конгресс и правительство Национального демократического альянса (NDA) в 2004–2014 гг. продвигали реформы более агрессивно, отличаясь, как пишет автор, политическим радикализмом: был создан Национальный институт преобразования Индии имени Айюга (National Institute for Transforming India); в 2018 г. отменена Концепция государства особой категории; штаты были реорганизованы таким образом,

чтобы они были конкурентоспособными и сотрудничали в продвижении по капиталистическому пути развития. Однако это произошло не в результате конституционных поправок или законодательных актов, а по решению федеральной исполнительной власти.

Х. Бхаттачарья предлагает новый, более широкий подход к пониманию асимметрии в индийском федерализме, показывает, что Комиссия, созданная в целях реорганизации штатов, использовала асимметричный метод, рекомендуя государственность различным этническим элитам. В книге подробно рассматриваются племенные органы самоуправления на уровне двух суб-штатов как примеры федеральной асимметрии, а также содержится призыв выхода за рамки традиционной концепции двухуровневого федерализма.

По мнению Собханлала Датта Гупта, бывшего профессора университета Сурендраната Банерджи, «Книга Харихара Бхаттачарьи рассматривает проблему асимметричного федерализма в индийском контексте с точки зрения, которая является чрезвычайно провокационной и стимулирующей исследователей. Он совершенно ясно показывает, что Индия, как по историческим, так и по политическим причинам, с годами решительно порвала с традиционным пониманием федерализма и с появлением новых идентичностей вопрос их признания вышел на первый план. Он очень умело показал, как индийское государственное устройство стремится противостоять вызову асимметричного федерализма на институциональном уровне, сосредоточившись на проблеме управления» (р. XI).

Следует подчеркнуть, что исследования Х. Бхаттачарьи актуальны тем, что федерализм в Индии с расширением элементов асимметрии сталкивается с трудностями с начала проведения в стране в 2018 г. неолиберальных реформ. Помимо выравнивания бюджетной обеспеченности, многие штаты, особенно с более бедной ресурсной базой и неблагоприятным геостратегическим расположением, в сочетании со значительным числом обездоленных слоев общества получают приоритетные гранты на развитие и расширение прав и возможностей и программы, полностью или частично финансируемые Центром. Сохраняется и другая структурная асимметрия в отношении состава Раджья Сабха (Совета штатов) и представительства штатов в нем. Это свидетельствует,

по мнению автора, о том, что не все виды асимметрии хороши для федерализма. Таким образом, работа Х. Бхаттачарья представляет собой своевременное критическое осмысление асимметричного федерализма Индии, его происхождения, форм, значения и результативности в содействии урегулированию этнических конфликтов, достижению баланса между единством и многообразием Индии, а также обеспечению более эффективного развития и управления.

В книге рассматриваются различные асимметричные институциональные механизмы в Индии, которые работают для достижения территориальной автономии и соразмерного распределения власти и обеспечения цементирующих связей на разных уровнях государственного устройства, а также финансового выравнивания. В исследовании особое внимание уделяется институциональной эффективности федеральной асимметрии в обеспечении государственного управления и ощущению самореализации.

Подчеркнем, что тема учета многообразия сегодня занимает центральное место в федерализме. В связи с этим автор большое внимание уделяет дебатам о так называемой «политике идентичности и различий» и поиску ответа на вопрос, почему территориальное решение проблем этнической идентичности часто не работает в Индии.

Асимметричный федерализм определяется автором, как система неравного статуса и полномочий некоторых федеральных единиц и субъединиц, направленная на удовлетворение особых социокультурных, исторических и экономических потребностей людей, проживающих в периферийных районах федерации (р. 3). Асимметричный федерализм имеет особое значение в том смысле, что специфические обстоятельства или сложное культурное разнообразие, которые привели к асимметричному институциональному устройству внутри федераций, остаются доказательством исторических процессов гомогенизации, происходивших во времена построения классических национальных государств на Западе и в других местах (р. 4–5). Асимметрия в условиях федерализма доказала свою применимость, считает автор.

В глобальном дискурсе о федерализме асимметрия получила широкое признание как неотъемлемый элемент государственности почти во всех существующих федерациях. Симметрия статуса и прав федеральных единиц считается основой федерализма, но в

различных контекстах пространство для асимметрии расширяется, чтобы учесть разнообразие. Не случайно в этом исследовании Х. Бхаттачарья рассматривает различные особые права, которыми пользуются некоторые штаты Индии в соответствии с Конституцией, а также другими способами легитимации.

Тематические материалы, собранные на Северо-Востоке Индии, на которых фокусируется автор, дают возможность понять федеративную асимметрию в двойном смысле: правительства на уровне штатов и субштаты с особой автономией и их влияние на идентичность и легитимность (р. 27).

Федерация сегодня означает не только двухуровневую систему, но и многоуровневую. В конце концов, федерализм – это управление сложными многонациональными странами, для которых наличие какой-либо федерации является обязательным условием, если они хотят выжить и сохранить единство (р. 9–10). По мнению автора, в крупных многонациональных федерациях на Глобальном Юге простой двухуровневой структуры недостаточно для учета многообразия культур. Федерация с большими культурными и этническими различиями, подобно Индии, не может сохранять единство без существенной асимметрии. Это невозможно сделать без разделения власти на многих уровнях государственного устройства. В Индии штаты были созданы на основе различных этнических признаков и/или сочетания языка, региона, этнической принадлежности племени (р. 10).

Х. Бхаттачарья полагает, что с точки зрения асимметричного федерализма требования признания и автономии исходят из общества, в котором некоторые этнические группы могут чувствовать дискриминацию из-за того, что определенная группа правит большинством (р. 11).

Этническая идентичность, особенно племенная, – еще одно понятие, занимающее центральное место в данном исследовании. В ходе проведенных исследований автор приходит к выводу, что в Индии *этническую идентичность* следует понимать, как многоуровневую. Имеет ли значение эта идентичность, как ее точно определить, особенно когда речь заходит о племенной идентичности? Эти вопросы возникают потому, что требование идентичности не всегда является обоснованным, а территориальная демаркация может быть затруднена. Этнические элиты очень часто мобилизу-

ют множество представителей племен на борьбу за этническую родину, но, оказавшись в коридорах власти, они могут лишить многих других преимуществ власти (р. 12–13).

Другая концепция, рассматриваемая в книге, – *территориальная автономия* и ее связь с этнической идентичностью. Создание федерации в Индии – процесс, который еще не завершен – с 1956 г. включал в себя именно территориальное признание этнической идентичности. Эта автономия повлекла за собой гарантированный Конституцией перечень полномочий. Чтобы учесть этническую принадлежность небольших племен, в Конституции Индии были введены специальные положения, касающиеся племен во многих частях Индии и горных племен на Северо-Востоке, соответственно. Но в последнее время периодически вносятся поправки с учетом новых ситуаций, хотя, как отмечает автор, и не всегда успешно. С вышесказанным связано подписание межэтнических мирных соглашений, которые заключаются с 1947 г. (Мирное соглашение Нага), – это еще одна концепция, которая в случае с Северо-Востоком предложила новый инструмент, обязывающий заинтересованные стороны к мирному урегулированию этнических конфликтов путем переговоров. Это сработало как на государственном, так и на субгосударственном уровнях. В большинстве случаев это повлекло за собой вопрос о территориальной власти. Но в некоторых случаях такие соглашения были подписаны в ответ на нетерриториальные проблемы и вопросы, связанные с предоставлением убежища повстанцам в целях их реабилитации (р. 13).

В Индии этническая группа, включающая в себя племена, чаще всего представляет свой сценарий идентичности в риторике самоопределения в духе классического понятия национального самоопределения. Индия официально никогда не называла себя многонациональной федерацией, но в реальной политической практике при формировании федерации путем создания штатов и суб-штатов этническая идентичность признается. Таким образом, в Индии существуют этнически названные штаты (States) и суб-штаты (sub-States), а также названные как региональные штаты (regionally named States) (р. 14–15).

Причина, по которой некоторые этнические меньшинства требуют отдельной территории в той или иной форме, заключается

в том, что они чувствуют себя обделенными и исключенными из существующего распределения полномочий и ресурсов.

Серьезное внимание в этой книге уделено измерению развития человеческого потенциала и управления в некоторых штатах и суб-штатах. Управление сегодня измеряется не только общепринятыми критериями законности, порядка и политического насилия, но и, что более важно, аспектами практической деятельности правительства. Исходя из этого, автор стремится показать, что сделали асимметричные штаты и суб-штаты в отношении вышеизложенного; насколько они обеспечили социально-экономические общественные блага и услуги и т.д.

Данную монографию отличает четкая структура, позволяющая автору последовательно раскрыть основные темы, создающие полную картину индийского федерализма.

Глава 1 – Введение, в котором объясняется суть предмета, существующая литература, используемые концепции и методология.

Глава 2 – «Концепция асимметричного федерализма и политика признания». Она носит теоретический характер и посвящена современным концепциям асимметричного федерализма, его различным применениям в сравнительном плане. Здесь поднимаются вопросы о необходимости переосмысления соответствующих институтов для адекватного реагирования на проблемы разнообразия и политику признания.

Глава 3 – «Момент основания» (1946–1956) – посвящена образованию штатов и суб-штатов в Индии, а также асимметричному методу, которому следовали Учредительное собрание (Constituent Assembly, CA) и Комиссия по реорганизации штатов (States Reorganization Commission, SRC). В этой главе представлены дебаты по положению Конституции Индии, предусматривающему предоставление самоуправления племенам на Северо-Востоке и других частях Индии, а также особое устройство некоторых районов.

В *главе 4* – «Федеральная асимметрия в Индии и ее различные формы» – предпринята попытка выявить и критически обсудить различные формы и уровни асимметрии в индийском федерализме как с конституционной, так и с политической точки зрения. В этой главе рассматриваются плюсы и минусы структурной асимметрии как способа формирования индийской федерации.

В главе 5 – «Политика бюджетной асимметрии в Индии», рассматриваются различные аспекты бюджетной федеральной асимметрии и ее стратегические последствия для государственного строительства. В ней показано, как были разработаны различные типы бюджетной асимметрии, чтобы удовлетворить разнообразные потребности в рамках широкого представления о создании многокультурной нации. Предметом критического обсуждения является деятельность Финансовой комиссии и ее метод распределения денег.

В главе 6 – «Этнические разногласия и федеральная асимметрия» – критически исследуются проблемы, вызванные этническими разногласиями и образованием асимметричных штатов в Индии. Особое внимание уделено северо-восточной части Индии, дается характеристика институциональной эффективности штатов в этой части страны по ряду параметров в сравнении с развитыми штатами Индии.

Интерес представляет исследование различных признаков социального и культурного раскола в стране, которые используются для того, чтобы субъекты могли расширить свои полномочия и статус.

В главе 7 рассматривается особая категория штатов – еще одна форма федеральной асимметрии в Индии, введенная еще в 1969 г. и распространившаяся на большее число штатов (одиннадцать до 2018 г.). Речь идет о системе бюджетного федерализма, предоставлении финансовой помощи штатам, которые являются экономически отсталыми и имеют много географических ограничений. Этот статус способствует повышению эффективности политики асимметричного федерализма.

В главе 8 – «Асимметрия внутри асимметрии» – раскрывается содержание конституционных дебатов об институциональных формах самоуправления племен Индии на Северо-Востоке и на материке. Особое внимание уделяется работе десяти советов автономных округов племен в этой части страны.

Главы 9 и 10 посвящены Совету автономного округа племен в Трипуре и Территориальному совету Бодоленда в Ассаме, которые регулируются разд. 6 Конституции Индии. В главе 9 дается оценка институциональной эффективности этого Совета в Трипуре, оценивается его роль в разрешении этнических конфликтов и

защите этнической самобытности племен. В гл. 10 показана работа Совета в Ассаме, его роль в разрешении этнических конфликтов и защите племенной (и неплеменной) идентичности, в обеспечении правопорядка и управления. Показательно то, что в обоих случаях автор пытается найти ответ на вопрос, почему и когда такие советы добиваются успеха или терпят неудачу. В главе представлена краткая историческая траектория этнического движения за Бодоленд в Ассаме, освещается роль этнических мирных соглашений и их институционализация, а также институциональное функционирование Территориального совета Бодоленда с точки зрения разделения власти, развития и управления.

В *главе 11* дается сравнительная оценка асимметричного федерализма в Индии, выявляются лучшие практики, а также уделяется внимание неурегулированным территориальным претензиям в различных регионах Индии. В заключительной *главе 12* обобщаются полученные результаты и оценивается их влияние на будущие перспективы федерализма в Индии и статус асимметричных штатов в Индии.

Таким образом, в различных главах книги основное внимание автор уделяет вопросу асимметричных федеральных институциональных механизмов Индии и их эффективности в области защиты идентичности, развития и управления. Х. Бхаттачарья излагает расширенную концепцию асимметрии в индийском федерализме, показывает, как сам процесс создания федерации в Индии осуществлялся асимметричным методом.

Следует подчеркнуть, что индийский федерализм, особенно в современном контексте, рассматривается автором как институциональное решение политики идентичности и признания. Асимметричный федерализм, по его мнению, позволяет решить вопрос этнической / региональной идентичности. Вместе с тем остаются относительно неизученными следующие вопросы: требуют ли сложившиеся представления о федерализме как сочетании совместного правления (национальные цели) и самоуправления (региональные цели) пересмотра; является ли самоуправление в достаточной степени общим с этнической точки зрения; удалось ли надлежащим образом признать идентичность меньшинств и их права. Все эти вопросы остаются предметом оживленных дебатов среди ученых.

Таким образом, монография Х. Бхаттачарья знакомит нас со сложным опытом государственного федеративного устройства в таком многонациональном государстве, как Индия, признающем различные элементы асимметрии и особый статус некоторых субъектов федерации и племен. Его отправная точка зрения заключается в том, что необходимо переосмыслить случаи асимметрии внутри самой асимметрии, учитывая очень сложное этническое разнообразие, которое необходимо учитывать в федеративном строительстве (р. 186–188).