



# Индия: Дели, штаты и органы власти на местах конкурируют за власть

АШ НАРАЙН РОЙ

**Кого** следует больше винить в пренебрежении федерализмом во время кризиса, вызванного цунами в Индии — федеральное правительство или штаты? Трудно ответить на этот вопрос, потому что каждый указывает на другого.

Главный министр штата Тамил Наду Джайялалита Джайярам обвинила федерального министра финансов в том, что он «полностью в обход штатов взял на себя слишком много работы по ликвидации последствий» цунами в пострадавших районах Индии. Тем временем около 100 глав более мелких органов местного самоуправления — панчаятов — из 23 пострадавших от цунами районов обратились с просьбой к правительству штатов дать им право участвовать в уже ведущихся реабилитационных мероприятиях. Особую обеспокоенность у них вызывают программы занятости и переобучения и выделения небольших сумм для ведения бизнеса.

Главы панчаятов выступили со своими требованиями на конференции, организованной дельйским Институтом социальных наук. На этой конференции в Ченнаи 29 января собрались все главы панчаятов из наиболее пострадавших от цунами индийских штатов — Тамил Наду, Керала, Андхра Прадеш и островов Андаман и Никобар.

## Оппозиция Дели, как карьера

Ряд руководителей региональных партий в Индии сделали себе карьеру на антидельйской риторике. (Тамил Наду тоже в их числе). Однако, когда дело доходит до делегирования властных полномочий ниже в панчаяты, их рвение исчезает. Провинциальные лидеры и политические организации, ведущие борьбу за достаточную автономию для самовыражения в рамках федеративной системы, могут легко менять курс. Их девизом могут быть слова: «Делай то, о чем мы говорим, но не делай того, что мы делаем».

То, что трагедия, вызванная цунами, может спровоцировать и обострить этот «всплеск-спад» антагонизма между федеральным правительством и субнациональными образованиями, лишь подтверждает этот парадокс.

29 января министр финансов Чидамбарам выступил с заявлением для прессы по реабилитационным мерам, раскритикованным главным министром штата Тамил Наду (Джайялалита) как подрывающим властные полномочия правительств штатов. В тот же день главы панчаятов собрались в Ченнаи и обвинили федеральные власти и правительства штатов в том, что они недооценивают органы местного самоуправления. Эта инициатива была поддержана другим федеральным министром Мани Шанкар Айяром, присутствовавшим на этой встрече. Джаялалита, главный министр штата Тамил Наду, заняла твердую позицию. Она обратилась к премьер-министру с письмом, попросив его немедленно вмешаться и изменить методы работы «Реабилитационной программы им. Раджива Ганди для



Члены местных панчаятов в Индии: должно ли федеральное правительство оказывать помощь напрямую органам местного самоуправления?

пострадавших от цунами территорий». Федеральный министр финансов занял позицию, в соответствии с которой программы трудовой занятости и переобучения должны финансироваться лишь государственными банками. Возмущенная этим, Джаялалита заявила, что «именно правительства штатов взяли на себя поиск, спасение, эвакуацию, кремацию или погребение погибших и создание лагерей беженцев на первом этапе, не дожидаясь финансовой помощи федерального правительства». Бхаратья Джанта Парти (BJP), главная оппозиционная партия правящему Объединенному Прогрессивному альянсу усмотрела в этом для себя политическую выгоду. Эта партия потребовала убрать имя Раджива Ганди из названия программы по ликвидации последствий цунами. Она обвинила федеральное правительство в том, что оно действует вопреки «духу Конституции и сути федеративного устройства». Правительство штата Тамил Наду в конечном итоге пошло своим путем, заявив вместе с федеральным министром финансов, что финансовая помощь будет осуществляться также через правительства штатов.

## Федеральное правительство в обороне

Индия показала миру многообещающую модель децентрализации управления, и ее эксперименты в области демократической децентрализации снискали одобрение во всем мире.

Между тем, парадокс проводимой политики состоит в том, что ущемление полномочий органов местного самоуправления начало нагнетать атмосферу в отношениях между федеральным правительством и штатами. Установление перечня полномочий деревенских советов или панчаятов является предметом ведения штатов, и в соответствии с федеральным законом 1992 г. панчаяты являются «органами местного самоуправления» и третьи уровни власти в структуре федеративного устройства Индии. У федерального правительства есть причины быть недовольным медленно идущим процессом в области децентрализации в ряде штатов, а у штатов есть свои

Аш Нарайн Рой — преподаватель факультета Института социальных наук, Нью Дели.

собственные веские причины опасаться нарушений в федеративной системе.

В ходе конференции главных министров штатов, посвященной развитию сельского хозяйства в панчаятах, в июне 2004 г. премьер-министр Манмохан Сингх выступил с предложением о создании федеральным правительством единовременных фондов в штатах для борьбы с бедностью в сельскохозяйственных районах. Однако правительства ряда штатов, включая Тамил Наду, Бихар и Западную Бенгалию, выступили против этого. Они всячески противились идее прямого финансирования панчаятов со стороны Дели.

И вновь правительство Тамил Наду возглавило недовольных этим и предостерегло федеральное правительство, чтобы оно не отбирало у штатов полномочия, предусмотренные Конституцией. В то время как Западная Бенгалия посчитала это предложение «неприемлемым», Андхра Прадеш счел, что «реальное распределение средств по усмотрению правительства штата для ликвидации последствий бедствия зависит от специфических нужд региона». Таким образом, федеральное правительство было вынуждено спешно отступить и заверить штаты, что оно не предпримет ничего, выходящего за рамки существующих законов.

Индия сейчас проходит этап, который можно охарактеризовать как «конкурирующий федерализм». С приходом к власти правительства, сформированного коалицией Объединенный Прогрессивный альянс с доминирующей позицией в нем Партии Конгресса\*, этот конкурирующий подход похоже стал новым хобби у законодателей и провинциальных политиков. Индия вдруг стала похожа на страну «миллиона бунтов».

В июле 2004 г. Ассамблея штата Пенджаб единодушно денонсировала договоренности, заключенные с соседними штатами Хараяна и Раджистан о совместном использовании водных ресурсов, и пообещала оставить водные ресурсы штата только его жителям. Это привело к некоторому замешательству в рядах Партии Конгресса в Дели, потому что главный министр Пенджаба Амариндер Сингх бросил вызов лидерам своей собственной партии — Соне Ганди и премьер-министру Манмохану Сингху, отказавшись пересмотреть это спорное решение. Такое решение правительства Пенджаба об аннулировании всех договоренностей между штатами о пользовании реками создало угрозу для федеративного устройства Индии. У правительства Манмохана Сингха мало шансов отстоять свои позиции в Верховном суде, куда оно обратилось.

Как бы взяв эстафетную палочку у Пенджаба, Ассамблея штата Уттар Прадеш приняла резолюцию с просьбой вновь включить в состав штата его два бывших округа — Удхан Сингх Нагар и Хардвар, — входящих в настоящее время в состав штата Уттаранчал. Семь лет назад, когда Уттаранчал был отделен от штата Уттар Прадеш, все доводы, основывающиеся на топографических, этнических и исторических особенностях региона, были отклонены правительством Уттар Прадеша, чтобы не допустить вхождения этого региона в состав нового штата. Реанимируя попытку вновь получить эти округа, правительство штата подняло вопрос с далеко идущими последствиями.

### **Дели больше не ведет огонь по правительствам штатов**

В прошлом году правительство штата Манипур на северо-востоке страны в ходе достигшей апогея агитации против Дели пригрозило принять решение об изменении своего статуса «беспокойного региона», которое привело бы к бездействию Закона о вооруженных силах (спецсилах). И хотя правительства Пенджаба и Манипура хотели, судя по всему, улаживать жителей своих штатов, их методы создали

сомнительный прецедент. Несколько лет назад федеральное правительство подвергло резкой критике правительство открыто не повинующегося штата; в этот же раз оно обхаживало правительство штата и просило не создавать конституционного кризиса. И это само по себе большая перемена.

Когда в 1996 г. к власти впервые пришло правительство не Партии Конгресса, а Народного фронта, возглавляемого ВПР, оно ознаменовало начало своей деятельности принятием коалицией Общей программы минимум, призвавшей к «альтернативной модели управления на основе федерализма, децентрализации, подотчетности, равенства и социальной справедливости». Это было самое прямолинейное заявление, направленное на укрепление федерализма. В нем говорилось, что «мы обещаем исполнить волю народа Индии по укреплению политического федерализма, что в индийском контексте означает наличие сильного правительства, сильных штатов и жизнеспособных органов местного самоуправления».

С 1996 г. федерализм утвердил свои позиции вследствие растущего влияния региональных и более мелких партий и их влияния на все последующие федеральные правительства. Понимание Партией Конгресса федерализма, роли региональных партий и коалиции претерпело существенное изменение. Так, Конгресс распустил региональные партии, назвав их шовинистическими и дезинтеграционными силами. Требование об автономии, выдвинутое партией Дравида Муннетра Казхаджам (ДМК) в штате Тамил Наду и партии Широмани Акали в штате Пенджаб были резко осуждены Конгрессом как ведущие к распаду страны.

Это Конгресс вызвал в воображении призрак сильных штатов, что явилось причиной слабости федерального правительства и наоборот. По словам ученого Раджини Котхари, «этот призрак основывался на теории о природе властных отношений, что не было пустыми словами; это было откровенным обманом, поскольку означало отказ от центрального вопроса в любом демократическом государстве: распределения властных полномочий».

### **Выигрыши региональных сил**

Это была смена курса, приведшая к нынешней позиции Конгресса в отношении коалиции и федерализма. Партия регионалистов (ДМК) сегодня постоянно представлена в кабинете Манмохана Сингха. Конгресс получил этот урок жестким путем. Однако распределение голосов избирателей, набранных различными партиями на всеобщих выборах 2004 г. в Индии, показывает, что региональные партии получили больше голосов за счет общенациональных партий.

Число голосов, полученных ВПР и Конгрессом, сократилось с 23,7 % и 28,3% в 1999 г., в Лок Сабхе до 22,2% и 26,7% в 2004 г. соответственно. Общее число голосов, отданных за ВПР и Конгресс, упало до 49% по сравнению с 52% в 1991 году и 51,4% в 1998 году. Новыми участниками игры стали представители низших каст, промежуточных каст, крестьяне и региональные партии.

До известной степени Индия уже достигла стадии многоуровневого управления: Дели, штаты и панчаяты, имеющие свою самостоятельность и свои обязательства. Это опровергает представление о том, что наличие сильных штатов обязательно подразумевает слабое правительство. Напротив, теперь это помогает скорректировать длившийся ранее годами региональный дисбаланс и не допустить эрозии власти в штатах.

Экономическая либерализация была ознаменована снижением уровня инвестиций в государственный сектор, растущей слабостью Плановой комиссии и появлением штатов как критических участников игры. Это трансформировало федеративную систему. Дели, вне сомнения, все еще держит в своих руках бразды правления, но, похоже, в большей степени регулируя, а не вмешиваясь.

\* Индийский Национальный Конгресс, ИНК. — Прим. ред. русск. изд.