

Палаты штатов в индийском федерализме

Продолжительная кампания по избранию нового состава *Лок Сабхи*, нижней палаты индийского парламента, находится в самом разгаре. По всему субконтиненту партии беспринципно используют религиозные и кастовые разделения, поддерживая и увековечивая в современной Индии ненависть и насилие, унаследованные от эпохи отсталости. Обвинения правительства в авторитаризме и рассуждения на эту тему также используются в электоральных целях.

Тавлин Сингх на страницах *Indian Express* ставит вопрос о всё большем сюрреализме индийской реальности: с одной стороны, это убожество сельских деревень, школы, где дети учатся, сидя на рваных коврах; с другой стороны, конклавы в роскошных отелях, где провозглашается, что страна достигнет всестороннего экономического развития к 2047 году. Однако сельская Индия не считает Нарендру Моди автократом или коррупционером: лучше стремиться к новым, кажущимся невозможными высотам, чем продолжать жаловаться на бедность и кастовую несправедливость. По мнению Пратапа Бхану Мехты, бывшего президента Центра исследований государственной политики в Нью-Дели, Индия движется к политическому сценарию Пакистана или Бангладеш, где оппозиция выводится из игры госструктурами, подчиняющимися авторитарному правительству.

Развитие и азиатские демократии

Ручир Шарма, президент *Rockefeller International*, утверждает на страницах *Financial Times*, что сегодняшняя Индия напоминает Восточную Азию после второй мировой войны, когда такие страны, как Южная Корея и Тайвань, испытали длительные периоды быстрого роста при авторитарных лидерах: свободные выборы стали проходить только позже, когда был достигнут определённый уровень среднедушевого дохода. В Индии национальное победное шествие БДП может стать поворотной точкой, знаменующей негласный обмен демократического отката на экономический прогресс.

По мнению *The Economist*, национализм *хиндутвы* может усилить внутреннюю напряжённость, подорвав экономические амбиции Индии. Однако ранее Моди, будучи главным министром Гуджарата, уже перевоплощался из индуистского фанатика в прагматичного менеджера: для реализации мечты о великой Индии в свой третий срок на посту премьера ему придётся продолжить это балансирование. Новое равновесие должно будет учитывать федеративное измерение Союза.

Гибкость и гарантии индийского федерализма

Индийская конституция представляет собой искусную комбинацию между твёрдыми гарантиями, закреплёнными в её основных положениях, и относительной гибкостью, примером чему является и количество поправок: 106 за 76 лет, предлагавшихся как Конгрессом, так и БДП (D. Amirante, *“India”*, 2007). При двух правительствах Моди были приняты восемь из них, включая ту, которая ввела налог на товары и услуги (GST) – вроде НДС, – и поправку, отменившую статью 370 – автономию штата Джамму и Кашмир.

Предусмотрены три способа внесения поправок в конституцию: для изменения основных положений требуется одобрение двумя третями голосов обеих палат парламента и большинством правительств штатов; для изменения более ординарных положений одобрение штатов не требуется; для пересмотра незначительных положений требуется простое большинство присутствующих и голосующих в обеих палатах. Территориальные вопросы, касающиеся штатов Индии, их границ, слияния или разделения, считаются второстепенными нормами. Именно поэтому некоторые учёные называют Индию «нерушимым союзом разрушаемых штатов», признавая при этом, что эти нормы сыграли ключевую роль в сохранении её целостности и позволили стране развиваться в соответствии с субнациональными устремлениями.

Эта гибкость уравнивается судебным контролем конституционности, осуществляемым Верховным судом, который выступает гарантом как федеративного устройства, так и отношений между центром и штатами, а также гражданских прав. Кроме того, Верховный суд определил и неизменное базовое ядро конституции.

С.А. Айяр в своей еженедельной колонке в *The Times of India* утверждает, что у БДП есть все основания не вносить поправки в конституцию и сохранять двусмысленность по самым спорным вопросам. Рошан Кишор, редактор отдела политэкономии в *The Hindustan Times*, напротив, считает ключевым процесс концентрации: развитие национального капиталистического класса подтолкнуло к постепенному демонтажу всех барьеров на пути перемещения товаров и услуг и к унификации индийского внутреннего рынка. Нарастающее политическое господство БДП приведёт Индию к большей концентрации экономической и политической власти. Это ставит под сомнение её федеративную систему.

Асимметричная Палата штатов

Раджья Сабха – палата, представляющая штаты в федеральном парламенте. Это постоянный орган, который обновляется на треть каждые два года и насчитывает до 250 членов: 238 избираются парламентами штатов и союзных территорий по пропорциональной системе, а 12 назначаются президентом. В настоящее время в палате 240 членов.

Распределение мест происходит в целом пропорционально численности населения, поэтому небольшие штаты оказываются в невыгодном положении. Однако присутствие региональных партий подчёркивает федеративный характер: на протяжении более чем 40 лет оппозиция составляет большинство в этой палате, а правительство, являющееся представителем большинства *Лок Сабхи*, должно так или иначе согласовывать свои действия с *Раджья Сабхой*, чтобы принимать законы и поправки к конституции.

На последних выборах в феврале альянс НДА во главе с БДП почти перешагнул порог большинства, получив 117 мест. *Раджья Сабха* обладает также особыми полномочиями: так, она может принять резолюцию, позволяющую парламенту утверждать законы по вопросам, относящимся к юрисдикции штатов, но для этого необходимо большинство в две трети голосов.

Центр индийского федерализма

Финансовая комиссия (ФС), назначаемая и обновляемая каждые пять лет президентом страны, формально обладает консультативными полномочиями, но на самом деле является центром принятия решений в рамках налогового федерализма. Конституция возлагает на неё функцию формирования механизма распределения налогов и иных доходов между центром и штатами, а также между самими штатами. Комиссия проводит консультации с центром и штатами, и её рекомендации обычно принимаются национальным правительством.

В 2017 г. вместе с введением GST, который на национальном уровне заменил устанавливавшиеся штатами налоги на добавленную стоимость, был создан Совет GST, который считается наиболее важным межправительственным органом Индии. В него входят министры финансов центра и всех штатов, а решения принимаются большинством в три четверти голосов присутствующих и участвующих в голосовании членов. Центр, обладающий третью голосов, имеет решающую силу, но при этом значителен и вес штатов – две трети голосов.

Несколько раз в СМИ появлялись предложения распространить модель Совета GST на Финансовую комиссию, чтобы придать больший вес участию штатов. Согласно *Business Standard*, комиссиям будет всё труднее выполнять свою роль по мере усиления напряженности между центральным правительством и правительствами штатов, а также между штатами: эта политическая проблема всегда требовала умелого строительства коалиций.

Недавнее назначение экономиста Арвинда Панагарии на пост председателя новой Финансовой комиссии обычно интерпретируется как сигнал к “кооперации”. Панагария, занимавший пост вице-президента NITI Aayog, центрального агентства по вопросам экономического развития, является критиком политики “Атманирбхар Бхарат” (самодостаточной Индии) и выступает за то, чтобы больше внимания уделять штатам. С точки зрения К.К. Кайлаша из Университета Хайдарабада, это назначение, однако, выглядит неубедительно. По мнению профессора, за лозунгом БДП о *кооперативном федерализме* скрывается ползучая централизация. Как и Индийский национальный конгресс, БДП также является «*федералистом поневоле*».

Совет штатов (ISC), созданный в 1990 году и задуманный как один из важнейших институциональных центров федерализма, является примером слабости “кооперативной” стороны союза: за 30 лет он собирался всего 11 раз.

Совет штатов

Совет, конституционно равноудалённый как от центра, так и от штатов, основан на принципе равноправных отношений между премьер-министром и главными министрами штатов и имеет неограниченную сферу деятельности. В 2015 году первое правительство Моди упразднило Плановую комиссию, заменив её на NITI Aayog¹: эта последняя должна была быть объединена с Советом штатов, превратив его в независимый орган.

Однако то, что должно было стать возрождением *кооперативного федерализма*, осталось на бумаге, и в 2022 году Моди воссоздал Совет в новой форме. Теперь в орган под председательством премьер-министра входят все главные министры штатов и союзных территорий, в которых имеются законодательные собрания, а также шесть министров центрального правительства. Правительство также назначает членов постоянного комитета: его председателем является министр внутренних дел Амита Шаха, а в состав входят четыре министра центра, включая министра финансов Нирмалу Ситхараман, и главные министры Андхра-Прадеша, Ассамы, Бихара, Гуджарата, Махараштры, Одиши, Пенджаба и Уттар-Прадеша.

Газета *Deccan Herald* из Бангалора (Карнатака) призывает внести поправки в конституцию, чтобы закрепить роль Совета штатов в отношениях между центром и регионами. Действующий главный министр Тамилнада и лидер региональной партии ДМК М. К. Сталин предлагает Моди созывать Совет штатов не реже трёх раз в год, чтобы «укрепить дух *кооперативного федерализма*». Сталин призывает передавать на рассмотрение Совета все законопроекты национальной значимости перед их внесением в парламент. ДМК всегда была знаменосцем *кооперативного федерализма* и сторонником Совета штатов, но в этом предвыборном раунде она заострила свою позицию: она также выдвинула требование упразднить NITI Aayog и восстановить не зависящую от центра Плановую комиссию, чтобы реализовать требования штатов.

Вывод: чтобы быть партией *всей* индийской демократии, БДП вынуждена считаться со штатами, причём в гораздо большей степени, чем это обычно представляется.

Апрель 2024 г.

¹ - Дословно “Комиссия по политике” (аббревиатура от National Institution for Transforming India – Национальное учреждение по преобразованию Индии). Главный мозговой центр правительства Индии в области государственной политики и одновременно центральное учреждение, стимулирующее экономическое развитие и способствующее развитию *кооперативного федерализма* и отходу от *переговорного федерализма* путём вовлечения правительств штатов Индии в процесс разработки экономической политики с использованием подхода “снизу вверх”.