

*Посвящается двадцатилетию
независимости Индии
(1947—1967)*

*Dedicated to the 20th
Anniversary of India's Independence
(1947—1967)*

U. S. S. R. ACADEMY OF SCIENCES
ORIENTAL COMMISSION.
GEOGRAPHICAL SOCIETY OF THE U.S.S.R.

COUNTRIES AND PEOPLES OF THE EAST

Under the general editorship
of Academician V. V. STRUVE
and Corresponding Member
of the Academy of Sciences of the U.S.S.R.
D. A. OLDEROGGE

VOL. V.

INDIA: THE LAND AND THE PEOPLE

Edited by I. V. Sakharov



NAUKA PUBLISHING HOUSE
Central Department of Oriental Literature
Moscow 1967

А К А Д Е М И Я Н А У К С С С Р
ГЕОГРАФИЧЕСКОЕ ОБЩЕСТВО СССР
ВОСТОЧНАЯ КОМИССИЯ

СТРАНЫ И НАРОДЫ ВОСТОКА

Под общей редакцией
академика В. В. СТРУВЕ
и члена-корреспондента АН СССР
Д. А. ОЛЬДЕРОГГЕ

ВЫПУСК V

ИНДИЯ — СТРАНА И НАРОД



ИЗДАТЕЛЬСТВО «НАУКА»
Главная редакция восточной литературы
Москва 1967

М. М. Сайфулин, Л. П. Ульянова

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ИНДИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ¹

По форме государственного устройства Индия представляет собой федеративное государство — Индийский Союз. Федерация в Индии является логическим следствием исторического развития. Эволюция этой федерации отражает основные этапы становления и развития независимого индийского государства и накладывает определенный отпечаток на разные стороны политической и экономической жизни страны.

Образование Индийского Союза проходило в весьма сложной обстановке раздела страны, обострения религиозно-общинной розни, усиления сепаратистских настроений среди значительной части правителей более чем 600 княжеств, стремившихся к сохранению феодальных привилегий и даже к формальному отделению от Индийского Союза.

Под угрозой выступления городских масс и крестьянских восстаний правители большинства княжеств были вынуждены подписать соглашения о присоединении к Индийскому Союзу.

Следует отметить, что после присоединения² индийское правительство ликвидировало самые мелкие княжества, включив их в качестве районов в индийские провинции или объединив между собой. В результате число индийских княжеств, искусственно созданных на территории Индии английскими колониальными властями, значительно сократилось.

Феодально-деспотическая форма правления в княжествах была серьезно ограничена, статус княжеств в рамках Союза был в известной мере унифицирован и доведен до статуса бывших провинций, которые образовали в рамках Индийского Союза штаты группы «А», а бывшие княжества и комиссарские провинции — штаты группы «В» и «С». Важный процесс объединения всех территорий Индии в единое независимое государство — Индийский Союз — завершился.

Однако, особенно на первых порах, штаты Индийского Союза продолжали в основном оставаться теми искусственными многонациональ-

¹ Концепция индийской федерации, предложенная в статье, разработана Л. П. Ульяновсй. Вопросы национальных отношений, рассматриваемые в статье, разработаны М. М. Сайфулиным.

² В некоторых случаях такое присоединение происходило либо в результате референдума взрослого населения соответствующего княжества (Джунагадх), либо в результате решения махараджи, поддержанного политическими партиями (Кашмир), либо вооруженным путем (Хайдарабад).

ными образованиями, которые были созданы еще в колониальный период.

Индийский Союз является многонациональным государством. В нем насчитывается 14 крупных народов (численностью от 2 млн. до 70 млн. человек): хиндустанцы, бихарцы, маратхи, телугу, бенгальцы, тамилы, каннарцы, гуджаратцы, малайяли, раджастханцы, ория, панджабцы, ассамцы и кашмирцы. Кроме того, в Индии проживает несколько сотен малых народов и сотни племен: бхилы, санталы, гонда, нага, манипури и т. д. (численностью от нескольких сотен и тысяч до нескольких миллионов человек).

Процесс развития капитализма, начавшийся еще в условиях колониального господства, вызвал усиление борьбы различных народов Индии за национальное самоопределение. Их выступления явились важнейшей составной частью антифеодальной, антиимпериалистической борьбы народов Индии за освобождение страны от колониального гнета³.

После завоевания независимости борьба различных народов Индии за создание в рамках Индийского Союза однопациональных штатов и реорганизацию всей административно-территориальной системы страны не только не утихла, но разгорелась с новой силой. В пользу реорганизации штатов высказалось подавляющее большинство политических партий. Многие местные организации Индийского Национального конгресса требовали от руководства правящей партии осуществить лингвистический принцип образования административных единиц, который был принят Конгрессом еще в 1920 г. и зафиксирован в резолюции его Нагпурской сессии. Особо острые формы борьбы масс приняла на юге страны: в Хайдарабаде, Майсуре, Траванкур-Кочине и Андхра.

Однако индийские руководители считали, что национальное размежевание привело бы к ослаблению государственного единства. В частности, Дж. Неру неоднократно указывал, что важнейшим условием независимого развития является единство и устойчивость Индии, и что образование лингвистических единиц следует пока отложить⁴. Опасаясь роста центробежных сил, усиления конкуренции со стороны буржуазии Южной Индии, часть крупной буржуазии выступала даже за унитарную форму государственного устройства и сосредоточение всей полноты власти в руках центрального правительства. Но в условиях Индии это оказалось невозможным.

Несмотря на сопротивление монополистической прослойки индийской национальной буржуазии, а также феодальных элементов, в результате упорной борьбы рабочего класса, крестьянства, мелкой и средней буржуазии в стране была начата постепенная реорганизация штатов по национальному признаку. В 1953 г. был создан штат Андхра из населенных телугу территорий штатов Мадрас, Орисса и Майсур, и этим было положено начало воссоединению крупнейших наций страны. Этот процесс получил дальнейшее развитие в 1956 г.

Законом парламента о реорганизации штатов в 1956 г. вместо 27 штатов было образовано 14 штатов и 6 союзных территорий. Одновременно была проведена унификация правового положения штатов: деление их на группы «А», «В», «С» было ликвидировано, все штаты

³ Более подробно см.: А. М. Дьяков, *Национальный вопрос в современной Индии*, М., 1963; Т. Ф. Девяткина, *Ликвидация княжеств в современной Индии*, М., 1961.

⁴ «J. Nehru's speeches, 1949—1953», Delhi, 1957, p. 61.

получили одинаковый статус, фактически равнявшийся статусу штатов бывшей группы «А»⁵.

Но и после 1956 г. не всюду было проведено национальное размежевание. Многоязычными оставались штаты Ассам, Бомбей, Кашмир и Панджаб. В результате упорной борьбы народов двунационального штата Бомбей в 1960 г. удалось добиться разделения штата по национальному признаку и образования самостоятельных штатов: Гуджарат и Махараштра.

В 1962 г. на территории штата Ассам был образован новый, шестнадцатый по счету штат — Нагаленд, где проживают довольно компактно расселившиеся племена нага.

Изменение всей административно-территориальной системы страны с учетом национального состава ее населения было осуществлено именно под давлением народных масс. Индийская федерация была перестроена в основном на национальных началах. Хотя это преобразование не вышло за рамки буржуазной реформы, значение его и практические последствия трудно переоценить. В результате реорганизации была ликвидирована национальная, административно-политическая раздробленность Индии, завершен процесс полной ликвидации княжеств, созданы предпосылки объединения страны и продвижения ее по пути экономического и политического прогресса. Реорганизация штатов значительно ослабила национальный гнет, расчистила почву для политического, экономического и культурного развития наций и народностей Индии.

Создание штатов по национальному признаку объективно содействовало более быстрому развитию капитализма в стране. Здесь нашло полное подтверждение известное положение В. И. Ленина: «Национальность, тождество языка есть важный фактор для полного завоевания внутреннего рынка и для полной свободы экономического оборота»⁶. Федерация стала важным фактором формирования экономических районов страны преимущественно в рамках расселения крупных наций. В то же время она продолжала тормозить экономическое развитие малых народностей, так как не препятствовала процессу поглощения крупными национальностями национальных меньшинств, главным образом малых народностей и племен. Между тем последние не могут эффективно противостоять им. В этом противоречии отражается непоследовательность политики Конгресса в вопросе дальнейшего развития федерации. Однако, проведенная в 1956 г. коренная перестройка федерации открыла для рабочего класса и крестьянства благоприятные возможности для борьбы за свои национальные и классовые интересы, за расширение демократических прав и свобод.

* * *

Несмотря на создание в 1956 г. большинства штатов по национальному признаку, национальный вопрос продолжал оставаться одной из наиболее острых проблем Индии. В частности, Панджаб оставался двунациональным штатом, в котором национальный вопрос тесно переплетался с религиозным. Население штата составляло 20,3 млн. человек: 8,3 млн. — панджабцы, в основном исповедующие сикхизм (за

⁵ Подробнее см.: И. В. Сахаров, *Новое административное деление Индии*, — «Страны и народы Востока», вып. I, М., 1959; Л. П. Ульянова, *Реорганизация штатов в Индии*, — «Советское государство и право», 1957, № 9.

⁶ В. И. Ленин, *Критические заметки по национальному вопросу*, — Полное собрание сочинений, т. 24, стр. 147.

исключением панджабцев района Кангра, исповедующих индуизм); 11,3 млн. — хиндустанцы, в основном исповедующие индуизм⁷. Трудность решения национального вопроса заключалась и в том, что для ряда районов характерна национальная чересполосица.

С момента создания двуязычного штата Панджаб в 1948 г. здесь не прекращалась борьба за разделение штата. Считая, что этот пограничный штат имеет особое стратегическое значение, центральное правительство не соглашалось на его раздел. Более того, в 1956 г. оно присоединило к нему населенный панджабцами и хиндустанцами штат Пенсу. Следует отметить, что политику центрального правительства Индии в этом вопросе поддерживали определенные круги в самом штате Панджаб. Против раздела выступали крупная сикхская буржуазия и помещики, захватившие ключевые посты в законодательных и административных органах штата. Эту верхушку вполне устраивали сложившееся соотношение сил в местном государственном аппарате и политическая обстановка штата, характеризовавшаяся единством всех правых сил. Ввиду непрекращавшегося давления центральное правительство Индии пошло на частичное урегулирование языковой проблемы в штате и разделило Панджаб на две языковые зоны: зону панджаби и зону хинди, исключив из панджабоязычной зоны район Кангра с населением, говорящим на панджаби, но исповедующим индуизм.

Границы между зонами в известной степени были проведены по религиозно-общинному принципу, в соответствии с формулой одного из деятелей Конгресса Сачара. Делопроизводство в государственных учреждениях и преподавание в школах каждой из зон было поставлено на соответствующих региональных языках. В штате был сохранен один губернатор и единое правительство. Однако при Законодательном собрании штата были созданы два региональных комитета в составе членов Законодательного собрания и министров от соответствующих зон, исключая главного министра. Эти комитеты чисто совещательного характера в предварительном порядке рассматривали вопросы здравоохранения, образования, развития экономики, местного самоуправления, а также подготавливали законопроекты для Законодательного собрания.

Но не прошло и двух лет, как летом 1960 г. в штате было введено чрезвычайное положение и деятельность региональных комитетов была фактически приостановлена⁸. Хотя создание этих комитетов, а также управление и обучение на региональных языках представляли собой шаг вперед в решении сложной национальной проблемы Панджаба, вопрос о размежевании штата не потерял своей остроты и актуальности. В 1965 и 1966 гг. резко усилилась агитация в пользу создания Сикхистана. Стремление руководства общинно-религиозной партии «Акали дал», возглавляемой Тара Сингхом, создать штат на чисто религиозной основе, вызвало отрицательную реакцию со стороны индусов. В штате продолжалось шириться демократическое движение, требовавшее проведения последовательного национального размежевания. В сентябре 1965 г. индийский парламент и кабинет министров создали специальные комиссии для изучения планов проведения такого размежевания.

После длительной борьбы усилия демократических сил увенчались успехом. Центральное правительство вынуждено было объявить о реорганизации штата, и 18 ноября 1966 г. были образованы два штата

⁷ «Census of India, 1961», vol. 1, pt II-C(ii), pp. 15—16.

⁸ См. Н. И. Семенова, *История сикхского движения в Индии*, М., 1963, стр. 124.

во главе с одним губернатором: штат Панджаб и штат Хариана. Столица обоих штатов — город Чандигарх — была выделена в особую единицу, в союзную территорию, десятую по счету, а район Кангра был передан Химачал Прадешу.

Как отмечает компартия Индии, была допущена большая несправедливость, так как Чандигарх населен по преимуществу панджабцами и составляет неотъемлемую часть их территории. Национальное размежевание здесь осуществлялось на основе последней переписи населения, проведенной в 1961 г., во время обострения религиозно-общинной борьбы. Многие панджабцы, отвечая на вопросы переписи, показали, что они говорят на хинди и тем самым исказили подлинную картину расселения национальностей в штате. Демократическая общественность осталась недовольной половинчатым решением центрального правительства о создании трех новых административных единиц. Давление народных масс усиливалось. Руководитель прогрессивной части религиозной партии «Акали дал» Фатех Сингх объявил голодовку в знак протеста против решения правительства о выделении Чандигарха из штата Панджаб.

В конце декабря 1966 г., стремясь разрядить напряженную обстановку, сложившуюся в Панджабе накануне всеобщих выборов, правительство Индии пообещало передать Чандигарх Панджабу, назначить губернаторов в каждый из вновь образованных штатов, создать два Высших суда вместо одного, как это было решено ранее, и передать вопрос о спорных пограничных районах специальной арбитражной комиссии.

Итак, в составе индийской федерации появился 17-й штат. Следует отметить, что, хотя размежевание и не было полностью проведено по лингвистическому принципу, оно было осуществлено все же не на религиозной основе, как того добивались реакционеры из партии «Акали дал». Появление же Сикхистана было бы ударом по принципу секуляризма, лежащего в основе индийского государства.

Несмотря на реорганизацию штатов, в Индии до сих пор продолжают выдвигаться требования о создании новых штатов и даже самостоятельных государств⁹.

Положеніе в стране обостряется также из-за неурегулированных споров по территориальным вопросам, существующим между соседними штатами (Махараштра и Майсур, Ассам и Западная Бенгалия и т. п.); из-за использования реакцией вопроса о введении хинди в качестве единого государственного языка, раздувания ею межнациональных противоречий и местного национализма.

Не менее сложную проблему представляет и вопрос о положении малых народов, тем более что он связан с вопросом о государственном единстве страны. Нередко он прямо используется империалистическими силами для подрыва государственной безопасности страны. Характерным в этом плане является пример Ассама — наиболее многонационального штата Индии, занимающего важное стратегическое положение на северо-востоке страны.

В связи с тем что большинство горных народов Ассама выступает за создание Горного штата, а представители народности мизо, или лушай (в лице своей партии Национальный фронт мизо), требуют отделения от Индийского Союза, в конце 1963 г. Неру предложил осуществ-

⁹ Санталы, проживающие в штате Бихар, требуют создания однонационального штата Джаркханд; непальцы, проживающие в Западной Бенгалии, — штата Уттарханд и т. д. Часть крупной буржуазии южных штатов не раз выступала с лозунгами отделения от Индии и создания самостоятельного государства — Дравидстана.

вить для горцев этого штата «план автономии по типу Шотландии»¹⁰. «План Неру», как он стал с тех пор именоваться, заключался в следующем: члены Законодательного собрания Ассама от горных районов (20 из 105 членов) образуют нечто вроде регионального комитета в рамках однопалатной легислатуры штата. Этот комитет должен рассматривать законопроекты, касающиеся горных районов, в предварительном порядке, до обсуждения в Законодательном собрании, и внести свои рекомендации относительно этих законопроектов, а также размеров финансовых ассигнований штата на развитие этих районов. В случае разногласий между комитетом и Законодательным собранием последнее слово в их разрешении должно принадлежать губернатору штата, действующему по указанию Президента. По рекомендации большинства членов комитета главный министр штата назначает специального министра по делам горных районов. Вместо ныне существующей в рамках секретариата правительства Ассама комиссии по делам племен предполагалось создать самостоятельный отдел, ведающий управлением горных районов, использующий в этих целях один из языков горцев.

План Неру не удовлетворил народность мизо. Теперь они требуют независимости и отделения от Индии. Против плана Неру выступили и руководители Конгресса штата Ассам, которые рассматривают данный проект как создание «государства внутри государства», ведущее к подрыву Индийского Союза. Сепаратистские настроения сильны также и в штате Нагаленд¹¹. Часть племен нага, инспирируемых извне, продолжает требовать полной независимости и отделения от Индии.

Положение в известной мере осложнялось и в связи с попыткой Конгресса ускорить введение хинди в качестве государственного языка Индии. Истечение предусмотренной в Конституции 15-летней отсрочки введения хинди в качестве государственного языка позволило парламенту принять закон о введении его в качестве государственного языка начиная с января 1965 г.

Решение парламента вызвало бурные протесты во многих штатах. Особенно сильным было противодействие на юге страны. Здесь усилились сепаратистские настроения, активизировался местный национализм, обострились межнациональные противоречия.

Эти события еще раз подтвердили мысль В. И. Ленина о том, что наиболее успешно вопрос о едином языке может быть решен не путем декретирования и принуждения сверху, а добровольно. В ходе общения друг с другом, развития экономических связей и т. д. люди сами придут к пониманию необходимости и неизбежности общего языка. И такой путь — это путь избежания ненужных, мучительных осложнений, споров и столкновений на национальной основе¹².

* * *

Буржуазные индологи склонны трактовать современное состояние национального вопроса в Индии как чреватое катастрофой. В своей книге «Индия: наиболее опасные десятилетия» американский индолог

¹⁰ Как известно, Шотландия подчиняется парламенту Англии и централизованному контролю со стороны английского правительства, хотя и имеет собственную систему права и судопроизводства, а также свою церковь. Шотландия фактически не располагает полной автономией в обычном смысле этого слова.

¹¹ Английские империалисты открыто поощряют Физо, руководителя мятежных племен, с целью осложнения обстановки внутри страны. См. «New age», April 18, 1965.

¹² См. В. И. Ленин, *Нужен ли обязательный государственный язык*, — Полное собрание сочинений, т. 24, стр. 294—295.

С. Гаррисон утверждает, что межнациональные отношения в Индии достигли такой остроты, что в 60-х годах они могут привести к ликвидации государственного единства¹³. Американский социолог С. Карноу считает, что «стране угрожает болезнь, которую индийцы называют „тенденцией к распаду“»¹⁴. Даже прогрессивный французский социолог Ш. Беттельхейм отметил, что «Индия в течение ближайших лет должна будет столкнуться с различными формами экономического, социального и политического кризисов»¹⁵. Эти оценки не могут не вызывать беспокойства у индийских патриотов. Многое в деле сохранения государственного единства Индии будет зависеть от того, сумеет ли центральное правительство развивать, укреплять и демократизировать дальше государственное устройство страны.

Несмотря на сложность межнациональных отношений в Индии, реорганизацией федерации на национальной основе был сделан крупный шаг к успешному решению этой проблемы.

К Индии как наиболее развитой капиталистической стране из числа развивающихся государств, добившихся после второй мировой войны политической независимости, вполне применимы многие положения разработанной В. И. Лениным марксистской теории по национальному вопросу. Определив демократию как основу добрососедского существования народов в рамках единого многонационального буржуазного государства, В. И. Ленин считал областную автономию одной из форм государственной организации различных национальностей в условиях такого государства¹⁶. В. И. Ленин рассматривал построение буржуазной федерации по национальному принципу как важное условие подрыва и ослабления национального гнета, национальной грызни и демократического решения национального вопроса в рамках возможного при капитализме. Хотя автономия и федерация, как и другие демократические институты, осуществляются при капитализме неполно, с ограничениями, требование федерации и автономии является одним из демократических требований, ибо организация многонационального государства на началах федерации и автономии есть шаг вперед по сравнению с буржуазным унитаризмом. Поэтому рабочий класс и его партия, все демократические силы поддерживают это требование, соединяя борьбу против монополий, реакционной крупной буржуазии и помещиков с революционной программой и тактикой, в том числе и в национальном вопросе.

Учитывая усиление регионализма, а также тех действий реакции, которые угрожают единству Индии, Коммунистическая партия Индии выступает за принятие неотложных мер по укреплению политической целостности индийского многонационального государства¹⁷. В современных условиях единая и сплоченная Индия, организованная на началах демократического единства всех ее национальных сил, является важным фактором борьбы против колониализма и империализма.

Сложность государственного развития Индии на современном этапе обуславливается еще и тем, что в течение последних четырех лет страна живет по законам чрезвычайного положения. В связи с обострением индо-китайского пограничного конфликта 26 октября 1962 г. Пре-

¹³ S. Harrison, *India: The most dangerous decades*, New York, 1962.

¹⁴ S. Carnow, *India faces a catastrophe*, — «Saturday evening post», July 5, 1965.

¹⁵ Ш. Беттельхейм, *Независимая Индия*, М., 1964, стр. 375.

¹⁶ В. И. Ленин, *О праве наций на самоопределение*, — Полное собрание сочинений, т. 25, стр. 306.

¹⁷ «New age», May 10, 1964, p. 1; April 18, 1965, p. 12.

зидент Республики издал прокламацию о введении чрезвычайного положения на территории всей страны. Затем последовали два указа Президента, которые были заменены Законом об обороне Индии 1962 г.¹⁸ При центральном правительстве Индии был создан Национальный совет обороны со значительными правами и Советы обороны в отдельных штатах. В период чрезвычайного положения значительно ограничивается автономия штатов: центральное правительство получает право издавать директивы по любому вопросу, входящему в компетенцию штатов, изымать определенные категории дел из судов: парламент сейчас полномочен (согласно ст. 353 Конституции) принимать любые законы по вопросам, входящим в компетенцию штата, по ограничению основных прав и свобод граждан, предусматриваемых ст. 19 Конституции Республики.

Многие индийские ученые, рассматривая институт чрезвычайного положения, исходили из того, что в период чрезвычайного положения Индийское государство превращается в унитарное государство¹⁹. Однако важно отметить, что, несмотря на чрезвычайное положение, федеративная форма государственного устройства Индии не была утрачена. Временная потеря штатами значительной части автономных прав, более широкое вмешательство центральных органов в дела правительства и законодательных органов штатов связаны с временной приостановкой действия некоторых статей Конституции, касающихся федеративного устройства Республики. И хотя чрезвычайное положение, как считают индийские политические деятели и юристы, сохранится в течение продолжительного времени, этот институт все же является исключительным, не характерным для нормального функционирования индийского государства.

До сих пор в индийской буржуазной литературе не затихают споры о природе государственного устройства Индийского Союза²⁰. Часть буржуазных юристов, явно противореча реальной действительности, утверждают, что «Индийский Союз имеет квазифедеральный характер и не является ни унитарным, ни федеральным государством»²¹. Д. Сен, в частности, пояснял: Индия «представляет собой обожествленное национальное государство, в котором требование наций на самоопределение считается изменой национальной религии»²².

Некоторые индийские юристы считают иначе. Так, индийский государствовед М. П. Джайн заявляет: «Точка зрения о том, что Индия является „квазифедерацией“, явно устарела. В Индии существует сотрудничающий федерализм: на первом плане находится координация, а не независимость»²³.

Сложность характера индийской федерации, недостаток материалов, касающихся практики реализации конституционных формул, трактующих вопросы государственного устройства страны, привели к тому, что в советской юридической литературе Индийский Союз в боль-

¹⁸ См. «The Defence of India Act and other emergency legislation», — «The Gazette of India extraordinary, 1962—1964», New Delhi.

¹⁹ Д. Сен, *От подчинения к независимости*, М., 1960; М. П. Шарма, *Индийская конституция*, М., 1960, стр. 130.

²⁰ Более подробно см. Л. П. Ульянова, *К вопросу об индийском федерализме (Обзор буржуазной юридической литературы)*, — «Государство и право зарубежных стран. Информационный сборник», М., 1961, № 6.

²¹ D. N. Banerjee, *Some aspects of the Indian Constitution*, New Delhi, 1962, p. 287.

²² Д. Сен, *От подчинения к независимости*, стр. 403.

²³ M. Jain, *Indian Constitutional law*, Madras, 1962, p. 680; S. V. Desika Char, *Centralised legislation*, London, 1963, p. VII; R. N. Aggarwala, *National movement and constitutional development in India*, 1960, p. 278.

шинстве случаев рассматривался как централизованная федерация²⁴, в которой лишь преобладают тенденции к унитаризму²⁵. Но это по существу односторонний подход. Не отрицая весьма существенных тенденций к централизации, характеризующих государственное устройство Индийского Союза, мы вместе с этим считаем нужным отметить и другую сторону государственного устройства Индии — его гибкость; больше того, наличие многих двойственных, нередко противоречивых моментов, позволяющих говорить не только о тенденциях к унитаризму и централизации, но и о тенденциях к регионализму и децентрализации.

Последовательная централизация в государственном устройстве Индийского Союза²⁶ проявляется в единстве государственного аппарата Союза и штатов, в единстве судебной системы страны, в закреплении за Союзом важнейших государственных и политических полномочий; в закреплении за Союзом остаточных полномочий²⁷, а также в праве издавать законы по ряду вопросов, входящих в компетенцию штатов²⁸, и праве Союза вводить чрезвычайное положение и президентское правление в одном или нескольких штатах Индийского Союза.

Союз утверждает все законопроекты штатов, так или иначе затрагивающие вопросы об отчуждении частной собственности в общественных интересах (ст. 31/3 Конституции). Точно так же обязательно утверждаются Союзом все законопроекты штатов по вопросам, входящим в совместную компетенцию Союза и штатов. Полномочие Союза на основании ст. 31/3 Конституции позволяет ему осуществлять контроль над важнейшими моментами законодательства штатов.

Центральное правительство стремится сосредоточить в своих руках основные рычаги экономической политики, используя то обстоятельство, что свыше 70% средств, выделяемых штатам центром, предоставляется в виде субсидий и займов. Союз активно использует Программу общинного развития деревни для усиления централистских тенденций в организации местного самоуправления. Кроме того, союзное правительство осуществляет контроль над всеиндийскими службами: индийской административной службой, индийской полицейской службой и т. д.

Тем не менее для государственного устройства страны характерно также то, что почти всем штатам Индийского Союза предоставлена довольно значительная законодательная и административная автономия. В частности, штатам принадлежат важные полномочия в области государственного управления, охраны и поддержания общественного порядка, отправления правосудия, организации местного управления, проведения в жизнь союзного законодательства. Штатам принадлежат также полномочия по регулированию всего комплекса аграрных отношений (землевладение, землепользование, проведение земельной реформы), что в условиях Индии, страны с преимущественно аграрным населением, имеет первостепенное значение. Несмотря на некоторые ограничения, штатам принадлежат значительные права и в деле государственного регулирования торговли, контроля над ценами, снабжения и распределения важнейших товаров. Организуя государственную торговлю дефицитными товарами и принимая меры по борьбе со

²⁴ И. Д. Левин, В. А. Мамаев, *Государственный строй Индии*, М., 1956, стр. 118; А. А. Мишин, *Государственный строй Индии*, М., 1956; Я. М. Бельсон, *Государственный строй Индии (лекция)*, Алма-Ата, 1957; М. В. Почкаева, *Государственный строй Индии (лекция)*, М., 1957.

²⁵ А. А. Мишин, *Государственный строй Индии*, стр. 34.

²⁶ И. Д. Левин, В. А. Мамаев, *Государственный строй Индии*.

²⁷ Конституция Индии, ст. 248.

²⁸ Там же, статьи 249, 252, 253.

спекуляцией, штаты могли бы существенно улучшить жизнь населения.

От правительств штатов в большей мере зависит разработка планов экономического развития штата. Штаты определяют объекты финансирования на своей территории, размеры ассигнований на данные объекты и сроки практического направления средств. Но поскольку основные средства на финансирование местных планов развития поступают в форме отчислений из фондов центрального правительства, штаты во многом зависят от центра и вынуждены считаться с его указаниями.

Многие весьма существенные полномочия, составляющие совместную компетенцию Союза и штатов, обычно осуществляются властями штатов. В круг этих полномочий входят уголовное, уголовно-процессуальное и гражданское право и процесс, трудовое законодательство, регулирование все еще имеющей серьезное значение проблемы беженцев и т. д.

До 1962 г. в Индии имело место определенное расширение полномочий штатов за счет делегирования им ряда полномочий центрального правительства. Это в основном функции в хозяйственной области, переданные на основании следующих законов: «Закона о товарах, имеющих существенное значение для жизни общества, 1955» (раздел 5); «Закона об управлении имуществом эвакуированных, 1950» (раздел 55); «Закона о снабжении и ценах на товары, 1950» (раздел 22); «Закона о снабжении электроэнергией, 1954» (раздел 78); «Закона о страховании работающих по найму, 1948» (раздел 96) и т. д. Кроме того, штатам были делегированы относящиеся исключительно к ведению центрального правительства полномочия по производству, использованию и распоряжению атомной энергией, а также проведение исследовательских работ в этой области.

Особенностью индийской федерации является то, что она допускает различную степень автономии штатов. Например, штату Джамму и Кашмир предоставлена политическая автономия в рамках Индийского Союза²⁹, а штату Нагаленд — узкая законодательно-административная автономия.

По сравнению с другими штатами штату Джамму и Кашмир предоставлена более широкая автономия в рамках Индийского Союза. Она выражается в том, что Кашмир имеет свою конституцию, территория штата не может быть изменена без его согласия, ему принадлежат так называемые остаточные полномочия, во главе штата стоит губернатор, не назначаемый, а лишь одобряемый Президентом Республики и т. д.

Иной статус у штата Нагаленд. Временное ограничение автономии этого штата выражается в предоставлении губернатору штата (на основании ст. 371А Конституции) фактических полномочий на осуществление законности и порядка на территории штата, внесение изменений в любые законы парламента, изданные применительно к территории штата, а также на полное управление населенным горными племенами районом Тьюнсанг, занимающим треть всей территории штата. Следует, однако, отметить, что здесь создан Региональный совет, который вносит рекомендации относительно применения законов Нагаленда в данном районе.

²⁹ В 1965—1966 гг. имела место известная унификация статуса Кашмира со статусом других штатов: пост президента Кашмира был заменен постом губернатора, премьер-министра штата — главным министром, введены прямые выборы в парламент и на штат было распространено действие ряда новых статей Конституции.

Гибкость федерации проявляется и в ряде принципов построения Индийского Союза, регулируемых системой неписаных конституционных обычаев. Эти обычаи несколько расширяют организационную самостоятельность штатов в Индийском Союзе. В частности, назначение Союзом должностных лиц в штат (например, губернатора, членов Высших судов и т. д.) производится с согласия штата.

Благодаря системе неписанных конституционных правил и других форм, значительно расширяющих объем прав, зафиксированных за штатами Конституцией, штаты на практике играют заметную роль в осуществлении государственной политики и государственного управления.

Особенно яркое представление о подлинной роли штатов в Индийском Союзе дают получившие широкое практическое распространение в Индии принцип территориальной классификации закона и принцип выборочного применения закона.

Первый из них означает полномочие штатов разрабатывать правила применения союзного законодательства, включая определение объектов, областей, методов, темпов, сроков применения закона, санкций за его нарушение и т. д., а также внесение изменений в закон.

Внешне применение принципа территориальной классификации закона выступает как естественное приспособление закона к специфическим условиям штата. В Учредительном собрании Индии отмечалась необходимость установления данного принципа в целях защиты экономически отсталых штатов³⁰. Суды признают ограничения, вводимые штатами на основании этого принципа, если они «являются разумными» и установлены в общественных интересах³¹. Подлинное же значение данного принципа состоит в превращении внешне нейтрального закона в инструмент обеспечения интересов правящего класса.

Представители Коммунистической партии Индии отметили, что своими методами проведения аграрных реформ, своими практическими действиями в области развития государственного сектора штаты фактически ограничивают общую прогрессивную направленность этих мероприятий³². Коммунистическая партия Индии неоднократно подчеркивала разницу методов и духа проведения в жизнь одного и того же закона правительством, руководимым коммунистами в штате Керала в 1957—1959 гг., и правительствами Конгресса в других штатах. Если правительство во главе с представителями Компартии Индии предприняло решительные меры для проведения земельных реформ в интересах крестьянства, выступило с ходатайством перед центральным правительством о национализации плантаций, решительно защищало интересы рабочих в промышленности и батраков в сельском хозяйстве, то в других штатах наблюдалась совершенно иная картина. Правительства штатов поощряли массовый сгон крестьян с земли; саботировали проведение земельной реформы, ущемляли интересы рабочих в промышленности и т. д.

Принцип территориальной классификации закона является в известной мере и формой защиты части национальной буржуазии, занима-

³⁰ «The Constituent Assembly debates», Lok Sabha secretariat, vol. IX, New Delhi, 1947—1949, p. 1130.

³¹ «The Constitution of India. All India reporter commentaries», vol. I, New Delhi, 1954, p. 420; «Anatha Krishnan v. the State of Madras. High Court reporter», Madras, 1952, p. 395.

³² «New age», August 18, 1963, p. 3; December 1, 1963, p. 5.

ющей господствующее положение в штате, от «аутсайдеров», включая другие национальные, кастовые и иные группы буржуазии.

Следует отметить, что штаты весьма активно использовали существующую практику, что нередко приводило даже к вторжению в область исключительных полномочий Союза, а иногда и к судебному разбирательству возникавших коллизий³³.

Важным орудием защиты интересов местной буржуазии является также институт резидентства, т. е. совокупность правил постоянного проживания на территории штата. Резидент — это лицо, считающееся постоянно проживающим на территории данного штата. В силу признания за каким-либо лицом статуса резидента, оно пользуется на территории штата целым рядом льгот и привилегий, например, правом преимущественного приобретения недвижимой, особенно земельной, собственности, налоговыми льготами, правом преимущественного поступления на государственную службу и в учебные заведения штата и т. д.

Штаты устанавливают весьма суровые требования для получения статуса резидента. Так, требуется проживание на территории штата не менее 10—15 лет, владение недвижимым имуществом, «ясно выраженное желание проживать в штате до конца жизни» и т. д.³⁴.

Институт резидентства используется штатами, с одной стороны, для установления протекционистского режима в отношении лиц своей национальности, с другой стороны, для прямой дискриминации аутсайдеров по всем сколько-нибудь существенным аспектам политических, гражданских, хозяйственных и иных отношений. С помощью этого института правительства штатов стремятся бороться против своих конкурентов, вытеснить с внутреннего рынка представителей других национальных групп буржуазии и утвердиться на этом рынке.

Все попытки отменить или изменить этот институт в централизованном порядке ни к чему не привели. Созданная в 1953 г. центральным правительством Индии Комиссия по реорганизации штатов только констатировала наличие в штатах разнообразных законов и правил проживания, варьирующихся от штата к штату. Несмотря на то что Комиссия по реорганизации штатов высказалась за отмену, унификацию или хотя бы смягчение этих правил, это не дало никаких результатов.

Попытки добиться аннулирования этого института в судебном порядке также ни к чему не привели. Верховный суд Индии, в котором разбирался этот вопрос, установил: ссылки на то, что институт резидентства противоречит установленному Конституцией понятию единого индийского гражданства, не имеют под собой никакой почвы. Верховный суд, в частности, сослался при этом на то, что понятие «гражданство» и понятие «резидентство» не совпадают. Как указал далее Верховный суд, дискриминация, проводимая штатами в отношении лиц, не проживающих постоянно на территории данного штата, представляет собой лишь меру разумной защиты лиц, постоянно проживающих на территории штата и платящих налоги³⁵.

Принцип так называемого выборочного применения закона означает, что правительства штатов, на обязанности которых лежит обес-

³³ См. разбиравшееся в Верховном суде Индии дело по поводу отчуждения центрального правительством земель штата Западная Бенгалия, содержащих уголь («India 1963. A reference annual», New Delhi, 1963, p. 433).

³⁴ «Report of the States reorganisation commission», New Delhi, 1955.

³⁵ Vyavahara Nirnaya, *The law journal of the faculty of law, Delhi university*, Delhi. 1956.

печение применения закона, сами определяют, где, в каких областях или районах штата, на каких предприятиях и даже в каких деревнях будет действовать тот или иной закон, в том числе законы Союза.

Практика такова, что правительство штата нередко замораживает применение некоторых законов, либо применяет их только там и тогда, где, скажем, имеет место организованное давление на правительство со стороны трудящихся. Это касается как земельных реформ, так и трудового законодательства. Так, земельные реформы, на которые правительства штатов были вынуждены пойти под давлением трудящихся, нередко осуществлялись только в тех районах, где выступления трудящихся за реализацию этого законодательства были особенно активными. То же самое можно сказать о законодательстве, регулирующем трудовые отношения. Рабочим предприятий нередко приходилось вести борьбу за то, чтобы закон центрального правительства или правительства штата, облегчающий условия труда, был распространен на данное предприятие. Это, несомненно, затрудняло борьбу рабочего класса, ставило рабочих различных предприятий в далеко не равные условия.

Исходя из вышеизложенного, можно утверждать, что штаты могут оказывать существенное влияние на судьбы законодательства в Индийском Союзе. Располагая перечисленными полномочиями, штаты могли бы ускорять проведение в жизнь прогрессивного законодательства Союза и некоторых штатов в хозяйственной и других областях, но и могут также не только тормозить, но и заморозить, свести на нет это законодательство.

Более того, штаты могут со своей стороны воздействовать на союзное правительство и подталкивать его к совершению действий, выгодных буржуазии данного штата. Примером тому явились действия коалиционного правительства, руководимого Конгрессом, сменившего в штате Керала правительство во главе с коммунистами. Коалиционное правительство штата, воспользовавшись приходом к власти, аннулировало прогрессивное законодательство, принятое правительством Кералы в 1957—1959 гг. Прежде всего коалиционное правительство штата обрушилось на принятый Законодательным собранием закон об аграрной реформе 1957 г., направленный на существенное ограничение помещичьего землевладения и предоставлявший, насколько это возможно в рамках буржуазной Конституции, значительные права крестьянам штата. После долгих проволочек и внесения в закон ряда изменений правительство Союза одобрило этот закон. Оно приняло также решение включить его в IX приложение к Конституции и, таким образом, обеспечить ему дополнительные конституционные гарантии со стороны Союза. Однако коалиционное правительство штата Керала ходатайствовало перед центральным правительством Индии о том, чтобы данный законопроект не включался в Конституцию, в связи с тем что правительство штата разработало новый законопроект, с его точки зрения, более соответствующий условиям штата. Центральное правительство пошло навстречу требованиям коалиционного правительства штата.

При разборе дел, затрагивающих конституционные и другие вопросы, в частности споры между Союзом и штатами, суды Индии исходят из того, что Союз и штаты Индийского Союза, каждый в своей области, «суверенны». В частности, надо отметить решение Высокого суда Калькутты по делу «Об обмене территориями между штатами Западная Бенгалия и Бихар», в котором указывалось, что штаты Индийского Союза нельзя рассматривать как простые административные

единицы, как это было во времена британского владычества в Индии. В пределах своих исключительных полномочий штаты являются «суверенными», поскольку суверенитет означает в данном случае гарантии невмешательства извне³⁶.

В силу всего сказанного некоторые эксперты, изучавшие деятельность государственного аппарата Индии, приходят к выводу о большой самостоятельности штатов, об отсутствии у союзного правительства эффективных инструментов воздействия на штат³⁷. Некоторые ученые считают даже, что тенденции развития индийского федерализма свидетельствуют о смене политической и экономической централизации Индийского Союза его относительной децентрализацией. По мнению этих авторов, после ухода с политической сцены общеиндийских национальных лидеров «центр тяжести в политическом развитии страны будет тяготеть к штатам, в которых уже созрели свои лидеры»³⁸. На наш взгляд, такой подход лишь односторонне освещает положение.

Политическое развитие независимого индийского государства — процесс сложный, для него характерно переплетение тенденций к централизации и децентрализации. С одной стороны, штаты обладают значительным объемом прав и полномочий, с другой — Союз располагает средствами, дающими ему возможность осуществлять свой стратегический контроль над правительствами штатов. Федерация в условиях многонационального индийского государства является такой формой государственного устройства, в которой заинтересована не только буржуазия, но и трудящиеся. В настоящее время в ряде штатов Индии в результате четвертых всеобщих выборов созданы правительства оппозиционных Конгрессу политических партий, в том числе правительства Объединенных левых фронтов, куда входят и представители Коммунистической партии Индии. Эти правительства стремятся использовать демократические принципы индийской федерации, а также права и автономии штатов для проведения назревших демократических реформ, для защиты и отстаивания интересов трудящихся. Деятельность этих правительств вносит много новых интересных черт в общую политическую обстановку в стране, а также в практику индийского федерализма в целом.

Прогрессивная общественность Индии выступает в поддержку этих правительств, выдвигая требования дальнейшего расширения и укрепления прав и полномочий штатов. В своем предвыборном манифесте, одобренном накануне всеобщих выборов в феврале 1967 г., Коммунистическая партия Индии выдвинула ряд требований, отвечающих нынешнему этапу развития индийской федерации: она требует расширения автономии штатов, особенно их полномочий в области финансов и экономического развития, и пересмотра VII приложения к Конституции в этих целях, ибо это позволит ускорить ликвидацию большого разрыва в экономическом развитии штатов. КПИ настойчиво добивается предоставления статуса штата управляемым из центра союзным территориям — Химачал Прадешу, Манипуру и Трипуре, объединения в один штат территории Харианы, Дели и некоторых других однородных в языковом отношении близлежащих районов. КПИ поддерживает стремление ряда народностей и наиболее крупных племен создать свои собственные штаты или

³⁶ «Journal of parliamentary information», Lok Sabha secretariat, New Delhi, October, 1956, № 2.

³⁷ «Paul Appleby's report», New Delhi.

³⁸ S. V. Kodekar, *Federalism in India*, Oxford Round Table Meeting, September, 19—24, 1963, pp. 6—7.

автономные области. По мере развития индийского многонационального государства, консолидации новых наций будет все больше и больше побудительных мотивов для расширения числа субъектов индийской Федерации. Наряду с этим возникает необходимость дальнейшей демократизации всей структуры Индийского Союза. В своей Программе, принятой в декабре 1964 г., и в предвыборном манифесте от 18 декабря 1966 г. КПИ ставит задачу «укрепления парламентской системы путем все большего приближения ее к массам и большего выражения их демократических устремлений». С этой целью КПИ предлагает отменить такие положения Конституции, как чрезвычайные полномочия Президента Республики, в частности его полномочие вводить президентское управление в штатах, институт губернаторов в штатах, верхние палаты legislatures штатов и создать вместо Законодательных советов, избираемых на недемократической основе, постоянные комитеты с участием в них всех партий, представленных в legislatures. КПИ считает необходимым ввести пропорциональную систему выборов во все избираемые населением органы власти, полностью отделить судебную систему от исполнительной власти, провести широкие демократические реформы в области государственного управления: реорганизовать центральные и местные службы, в том числе полицейскую службу, ликвидировать излишние, бюрократические звенья государственного аппарата, прекратить использование воинских частей для подавления демократического движения масс, отменить Закон об обороне Индии и чрезвычайное положение в стране, Закон о превентивном заключении, полностью восстановить основные права и свободы, провозглашенные Конституцией³⁹.

Индийский Союз как многонациональное государство продемонстрировал за 20 лет существования независимой Республики определенную жизнеспособность, устойчивость и приспособляемость к изменяющимся социально-экономическим и политическим условиям развития страны.

Федеративная форма государственного устройства показала себя весьма удобным государственно-правовым инструментом. Эта форма позволяет наиболее гибко разрешать межнациональные противоречия. Федерация в Индии несет в себе определенный элемент демократизма, но интересы индийского народа требуют ее дальнейшей демократизации и совершенствования. Расширение полномочий штатов в ряде существенных вопросов, имеющих общенародное значение, является основой для активизации их роли в решении важнейших задач, стоящих перед индийским государством, вступившим на путь независимого развития.

³⁹ «Election manifesto of the Communist Party of India», Supplement to «New age», December 18, 1966.